

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

KOM(92) 2000 endelig udg.

Bruxelles, den 11. februar 1992

FRA FÆLLESAKTEN TIL MAASTRICHT-TRAKTATEN

MÅL OG MIDLER

THE UNIVERSITY OF CHICAGO PRESS

CHICAGO, ILLINOIS

1963

FRA FÆLLESAKTEN
TIL MAASTRICHT-TRAKTATEN

MÅL OG MIDLER

INDLEDNING

FØRSTE DEL: FÆLLESAKTEN: STATUS

Det indre marked
Den økonomiske og sociale samhørighed
Det Europæiske Monetære System
Miljøpolitikken
Politikken med hensyn til forskning og teknologisk udvikling
Den sociale dimension
Finansreformen fra 1988

ANDEN DEL: MAASTRICHT: MÅLENE

Fællesskabets optræden udadtil
Økonomisk og social samhørighed
Tilvejebringelse af gunstige vilkår for Europas konkurrenceevne
Udformning af en fælles politik på andre områder

TREDJE DEL: MIDLERNE

Indtægternes størrelse og fordeling 1993-1997
Konsekvenserne af de resultater, som Fællesskabet indtil nu har fået:
de finansielle midler til landbrugspolitikken efter en eventuel reform
Sammensætningen af de egne midler
Den nye rolle, som lånoptagelse og långivning samt Den Europæiske
Investeringsbank, skal spille
Tilpasning af institutionernes administrative muligheder
Budgetdisciplinen

INDLEDNING

De beslutninger, Det Europæiske Råd traf i februar 1988, var uden tvivl en vigtig milepæl i de europæiske integrationsbetræbelser. De gjorde det nemlig muligt, således som Kommissionen foreslog i sit dokument "KOM 100", at iværksætte de nødvendige politikker og at afsætte de nødvendige midler til gennemførelse af Fællesakten i løbet af en femårsperiode (1988-1992).

Kommissionen fremlægger i dag forslag til en indsats af samme art, her hvor i 1992 den otteårsperiode udløber, der blev afsat netop med henblik på at skabe dette store marked og supplere det med fælles politikker, der gør det muligt at forfølge de mål, der er nedfældet i Rom-Traktaten og uddybet med Fællesakten.

Den pakke, der blev fremlagt i dokument KOM 100, indeholdt med henblik herpå en række nyskabelser, der primært tog sigte på at få styr på landbrugsudgifterne, skabe grundlag for økonomisk og social samhørighed, øge midlerne til de fælles politikker og endelig at opnå en styrket budgetdisciplin på grundlag af en interinstitutionel aftale omfattende en stram planlægning for en femårsperiode. Aftalen udløber i øvrigt ved dette års udgang.

Inden omtalen af nye forslag må det imidlertid være på sin plads at forsøge at gøre status.

Denne statusopgørelse er overvejende positiv, således som det fremgår af de generelle vurderinger i denne rapportes første del. I hele perioden 1985-1991 har Kommissionen haft seks højt prioriterede mål for Fællesskabets indsats: det indre marked, den økonomiske og sociale samhørighed, konsolideringen af det europæiske valutasystem, miljøpolitikken, forsknings- og teknologipolitikken samt den sociale dimension. Det skulle være og blev da også udgangspunktet for den dynamiske udvikling, der førte til en lang række fremskridt for Fællesskabet.

Ganske vist er ikke alt gået, som vi håbede, det gælder bl.a. koordineringen af den økonomiske politik og den sociale dimension, men i det store og hele har vi været vidne til en radikal ændring af Fællesskabet. Det gælder på det politiske plan, hvilket kan ses af vore partners holdning til Fællesskabet og af udviklingen i Fællesskabets indsats over for omverdenen. Det gælder på det økonomiske plan, tænk blot på opsvinget i investeringerne og udvidelsen af beskæftigelsen, i det mindste fra 1985 til 1990.

Meget er udrettet, men der er stadig meget at gøre. Man behøver blot at se på, hvordan Fællesskabets økonomi reagerede, da verden kom ud i en relativ recession. Den påvirkede de europæiske økonomier, der indtil dette tidspunkt havde ydet et væsentligt bidrag til væksten i den internationale handel. Konklusionen er desværre let at uddrage: selv om Fællesskabet er verdens største handelsmagt og langt mere åbent over for omverdenen, end visse giver udtryk for, er det stadig ikke så autonomt et vækstcenter, at det kan afhjælpe de svagheder, der optræder andre steder i verden.

Denne relative magtesløshed berettiger i sig selv beslutningen om at bevæge sig henimod en økonomisk og monetær union, der giver Fællesskabet mulighed for fuldt ud at udnytte fordelene ved et stort reguleret økonomisk område med en fælles valuta.

Kommissionens forslag til den politik, der skal føres fra 1993 til 1997, er netop udsprunget af to overordnede hensyn: dels at skabe forudsætninger for en økonomisk konvergens, der gør det muligt den 1. januar 1997 at tage hul på den sidste fase af Den Økonomiske og Monetære Union, dels at styrke vore økonomiers og vore virksomheders konkurrenceevne.

Kan man i øvrigt forestille sig, at det vil være muligt at nå det overordnede mål for den europæiske integration, nemlig Den Politiske Union, hvis denne ikke hviler på en stærk og dynamisk økonomi? Uden denne forudsætning vil det være naivt at tro på en styrkelse af den økonomiske og sociale samhørighed indadtil. Og det vil være illusorisk at forestille sig, at Fællesskabet udadtil kan spille en rolle, der er i overensstemmelse med Europas traditionelle globale engagement.

Det kan på denne baggrund næppe undre, at en række af Kommissionens forslag omhandler økonomiens konkurrenceevne. Når vore virksomheder kommer ud for en øget konkurrence og skal udnytte de videnskabelige og teknologiske fremskridt, så skal Fællesskabet på sin side støtte de bestræbelser, arbejdstagere og andre borgere samt medlemsstaterne udfolder for at løse de problemer, der følger af disse undertiden meget dybtgående ændringer.

Konkurrenceevne og samhørighed udgør sammen med vort stadig større internationale ansvar grundlaget for Kommissionens forslag.

De strukturpolitikker, der blev truffet beslutning om i 1988, har åbnet mulighed for en øget økonomisk og social samhørighed. De skal justeres en smule og især styrkes. Et af de klareste budskaber fra Det Europæiske Råd i Maastricht var afvisningen af et Europa med flere hastigheder. Derfor skal alle medlemsstater og alle regioner have bedre muligheder, og man skal bekæmpe den massive arbejdsløshed, der svækker vore samfund og gør immigrationsproblemerne endnu større.

Den således udstukne kurs rummer et alvorligt paradoks. På den ene side kræver de opstillede kriterier for en vurdering af konvergens bl.a. en budgetmæssig stramning, der ikke kan gennemføres uden at få negative virkninger på væksten eller det sociale velfærd. På den anden side gør udviklingen henimod en øget samhørighed det nødvendigt at skabe et dynamisk økonomisk miljø, så man bedre kan foretage de nødvendige justeringer og fjerne ulighederne med hensyn til udviklingsmuligheder og levestandard. At man på topmødet i Maastricht var opmærksom på dette aspekt af den europæiske integration fremgår af, at man vedtog en protokol, der gør den økonomiske og sociale samhørighed til en af hjørnestenene i vort fælles hus, og af at man i konsekvens heraf skabte et nyt finansielt instrument, "samhørighedsfonden", til fordel for de medlemsstater, der har den laveste levestandard.

Kommissionen er pålagt den vanskelige opgave at fremlægge forslag til en optimal anvendelse af fællesskabspolitikken forskellige instrumenter med henblik på at forene samhørighed, konvergens og vækst. Dette forudsætter naturligvis, at der er de nødvendige finansielle midler, og Kommissionen foreslår derfor, at der i 1997 afsættes 20 mia. ECU mere end i 1992. Det forudsætter også en særdeles systematisk koordination af de enkelte medlemsstaters politik. Og endelig forudsætter det et mere dynamisk grundlag for den økonomiske vækst og udvidelsen af beskæftigelsen. Rådet (økonomi- og finansministrene) kommer her til at spille en vigtig rolle med hensyn til multilateral overvågning. Kommissionen betragter genskabelsen af en tilstrækkelig vækst og en betragtelig udvidelse af beskæftigelsen som en afgørende prøve på vor evne til at opnå økonomisk integration. Konvergens mellem økonomierne skal i højere grad end i dag være udtryk for en politisk vilje og et bevis på evnen til at forene økonomisk ekspansion og valutastabilitet.

Således kan vi undgå den mangel på sammenhæng, der til enhver tid truer den europæiske integration.

Denne gyldne regel gælder også for Fællesskabets indsats over for omverdenen, hvor det fra alle sider bedes om bistand og finansiering. Der er i løbet af de seneste tre år indgået engagementer i takt med de meget gennemgribende begivenheder, der har præget Europa og det tidligere Sovjetunionen, for ikke at tale om de mange rystelser i Middelhavsområdet og Mellemøsten.

Fællesskabet er fast besluttet på at opbygge en fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Dette bliver ikke let, hvis man skal dømme ud fra de drøftelser, der har præget regeringskonferencen om Den Politiske Union. De kompromiser, der blev vedtaget i den nye traktat, åbner et perspektiv, som nogle finder tilstrækkeligt, men som andre frygter vil vise sig lammende. Det får være, hvad det være vil. Det vigtigste her og nu er at anvende de nye traktatbestemmelser til efterhånden at tage de skridt, der er nødvendige for at leve op til de krav, begivenhederne stiller: den jugoslaviske tragedie, Sovjetunionens opløsning, de økonomiske, politiske og sociale problemer i landene i Central- og Østeuropa, de eksisterende eller potentielle spændinger i Mellemøsten, marginaliseringen af Afrika m.v. Og overalt er behovene for økonomisk og social udvikling enorme.

Over for alle disse problemer må Fællesskabet, som man siger, "tale med én stemme" og træffe de nødvendige valg til iværksættelse af tilstrækkelig omfattende fælles initiativer. Det er mere end nogensinde forpligtet til at skabe sammenhæng i de politiske holdninger og de økonomiske initiativer. Det er et spørgsmål om politisk vilje, men det er også et spørgsmål om effektivitet og sammenhæng i beslutningsprocesserne og den konkrete adfærd. De dispositioner, der er nødvendige for at nå hertil, falder uden for dette dokumentets rammer, men Kommissionen er rede til at fremlægge forslag herom.

For øjeblikket gælder det blot om at præcisere, hvor mange midler der skal afsættes til indsatsen over for omverdenen inden for rammerne af de finansielle overslag 1993-1997. Der bør dog også skabes enighed om, hvilke instrumenter der bedst kan føre til en konkret udmøntning af Fællesskabets politik. Kommissionen viderefører finansprotokollerne, der efter visse justeringer imødekommer mange landes behov; den tekniske bistand, der er et middel til langsigtet støtte til det øvrige Europas økonomier; udviklingssamarbejdet, således som det bl.a. foregår i henhold til Lomé-konventionen; den humanitære bistand (fødevarehjælp og nødhjælp), hvor Fællesskabet har udfoldet en stor indsats i de seneste tre år.

Det ville være umuligt og i øvrigt uhensigtsmæssigt at sætte beløb på hvert enkelt af disse instrumenter, når den internationale udvikling tegner så usikkert. Desuden skal Det Europæiske Råd først drøfte kriterierne for og prioriteringerne i Fællesskabets politik over for omverdenen. Kommissionen har derfor fundet det klogest i sin finansplan at regne med et hurtigt ekspanderende budget, hvortil kommer en reserve med henblik på nye situationer, eller som vi allerede har gjort de senere år for at tage højde for uforudsete begivenheder, muligheden for at trække på den disponible margin under loftet for de finansielle ressourcer.

Kommissionens finansielle forslag fremhæver således indsatsen til fordel for konkurrenceevnen, styrkelsen af den økonomiske og sociale samhørighed samt udbygningen af indsatsen over for omverdenen. Dette betyder dog ikke, at Kommissionen glemmer de øvrige politikker, men her vil dens indsats foregå i nøje overensstemmelse med Traktatens bestemmelser og nærhedsprincippet. Ud over at afsætte de nødvendige midler må Kommissionen også på anden måde give udtryk for den betydning, den tillægger bl.a. den sociale dimension og en forbilledlig miljøpolitik.

Thi kun herigennem kan Europa forblive tro mod sin samfundsmodel og sin tradition for åbenhed og hjælpsomhed. Fællesskabet har pligt til at have den sociale dimension til et niveau, der svarer til dets retfærdighedsideal. Fællesskabet er forpligtet til at udfolde en ihærdig indsats - men baseret på solide videnskabelige oplysninger⁽¹⁾ - så vi kan overdrage de kommende generationer et miljø, der ikke blot er bevaret, men forbedret. Det når vi ikke til uden drastiske beslutninger, der kan forene det økologiske imperativ med kravet om konkurrenceevne og vore nordlige landes forpligtelser over for landene i syd.

*

Dette er i generelle vendinger Kommissionens tanker med henblik på denne anden fase, der begynder i 1993, og de tager udgangspunkt i den række af ambitiøse mål, som Fællesskabet satte sig i Maastricht til opfyldelse af de forhåbninger, som Europas fædre i sin tid nærede.

Tilpasning af de fælles politikker, herunder reformen af den fælles landbrugs-politik, tilpasning af vore retsinstrumenter og forbedring af effektiviteten i samarbejdet inden for Fællesskabet. Disse tre væsentlige mål præger vore forslag.

(1) Derfor fastholder Kommissionen, at der må oprettes et fælles miljøagentur, hvilket nu kun afhænger af, at der træffes en beslutning om dets hjemsted.

Tilbage står at omsætte dem til finansiell sprogbrug under hensyn til den hidtidige og kommende udvikling inden for medlemsstaternes budgetpolitikker. Stramning er således det nøgleord, der mere eller mindre er afgørende for, hvad der foregår i medlemsstaterne, der bestræber sig på at bekæmpe inflationen og skabe de gunstigste forudsætninger for gennemførelsen af Den Økonomiske og Monetære Union.

Der skal på dette sted mindes om, at der, hvis man kun ser på anstrengelserne eller pengestrømmene, tegnes et begrænset og deformeret billede af Fællesskabet. Fællesskabet kan på en vis måde sammenlignes med et spil med en pulje, hvoraf hver får sin andel i form af økonomisk vækst, jobskabelse, investeringer og dermed velfærd. De lande eller regioner, der støttes finansielt, frembyder, efterhånden som deres udvikling skrider frem, nye import- og investeringsmuligheder for de relativt rigere lande og regioner. Derfor må den økonomiske og sociale samhørighed omfatte samtlige økonomiske, finansielle og sociale faktorer.

Kommissionen har til grund for sit budgetoverslag lagt en økonomisk vækstrate på 2,50%, hvilket imidlertid langt fra er tilstrækkeligt, hvis arbejdsløsheden skal kunne mindskes betydeligt. Denne hypotese er derfor ikke udtryk for et ønske, men for forsigtighed. Det må forudses, at stigningen i de offentlige udgifter i mange medlemsstater vil ligge under vækstraten, men at det viser sig vanskeligt at holde denne kurs på baggrund af udgifterne til sundhedsvæsen og arbejdsløshedsunderstøttelse.

Fællesskabsbudgettet kan ikke holdes inden for så stramme grænser. Det ville være at se bort fra beslutningerne fra Maastricht og vende ryggen til vort internationale ansvar.

Løftet for Fællesskabets indtægter blev i 1988 fastsat til 1,20% af BNI i 1992 i det sidste år. For 1997 foreslår Kommissionen 1,37%, hvilket betyder en mulighed for en årlig budgetstigning på ca. 5% i faste priser.

Et lavere tal end dette ville ikke give os mulighed for at gennemføre alle vore tre højt prioriterede mål, der i faldende orden efter forhøjelsen af de disponible forpligtelsesbevillinger dertil i 1997 i forhold til 1992, er følgende:

- den økonomiske og sociale samhørighed: + 11 mia. ECU
- konkurrenceforbedring: + 3,5 mia. ECU
- indsatsen over for omverdenen: + 3,5 mia. ECU.

Med andre ord, hvis man tænker i subsidiaritetsbaner, så skal 11 mia. ECU reelt dække ekstraudgifterne til de prioriterede områder i forbindelse med den økonomiske og sociale samhørighed, og syv er en følge af udgiftsoverførslen fra medlemsstaterne til Fællesskabet med henblik på på fællesskabsplan at udføre en række opgaver, som ellers skulle have været gennemført på medlemsstatsplan (indsatsen over for omverdenen, forsknings- og uddannelsesprogrammer, forbedring af infrastrukturnettene mv.).

Det Europæiske Råd besluttede i øvrigt, at den økonomiske og sociale samhørighed naturligvis skulle føre til en væsentlig forhøjelse af strukturfondene, men også en indebære tilpasning på indtægtssiden for i højere grad at tage hensyn til hver enkelt medlemsstats bidragsevne.

Kommissionen mener, at det bedste middel til at sikre opfyldelsen af af Det Europæiske Råds vilje er at ændre afgrænsningen mellem den tredje indtægt, der hviler på momsen og derfor er degressiv, og den fjerde indtægt, der afhænger af BNI og dermed proportional. Enkelthederne i forslaget findes i den sidste del af dette dokument.

*

Det krævede et år, fra februar 1987, tidspunktet for dokument KOM 100, til februar 1988, før Det Europæiske Råd kunne vedtage Kommissionens forslag og fastsatte de finansielle overslag 1988-1992. Kommissionen håber på en hurtigere afgørelse i forbindelse med dette nye initiativ. Den er ikke uvidende om de vanskeligheder, der er opstået i forbindelse med drøftelserne om reformen af den fælles landbrugspolitik, og den langsommelighed, hvormed disse skrider frem. Den beklager så meget desto mere, at den manglende beslutningstagnning ikke letter vore forhandleres opgave i forbindelse med Uruguay-Runden. Den ønsker derfor en hurtig løsning. Men ud over denne væsentlige hindring skulle der næppe opstå længerevarende uoverensstemmelser inden for andre områder. Kommissionen har ved udarbejdelsen af overslagene for 1992 til 1997 taget udgangspunkt i en videreførelse af det allerede gennemprøvede og lagt sig i forlængelse af Maastricht-beslutningerne.

Kan drøftelserne fremmes og når man frem til en hurtig løsning, kan Fællesskabet komme i gang med at udnytte dette nye aktiv, som Den Politiske Union er, og fordomsfrit tage fat på at løse de problemer, som udvidelsen og opbygningen af det store fælles Europa vil rejse.

Den historiske udvikling går hurtigere og hurtigere, og vi må følge med!

FØRSTE DEL

FÆLLESAKTEN: STATUS

DET INDRE MARKED

Hvidbogen om gennemførelsen af det indre marked indeholdt et program med angivelse af målsætningen, et forslag til metode og en beskrivelse af midlerne.

Målsætningen er klar: at skabe et marked uden grænser, det største i verden, for at styrke den europæiske konkurrenceevne ved at stimulere virksomhederne gennem øget konkurrence og fremme den økonomiske vækst gennem udvikling af samhandelen.

Metoden er enkel: effektive fremgangsmåder og en klar tidsplan. Dels indeholder Den Fælles Akt de påkrævede institutionelle midler - afstemning ved kvalificeret flertal i Rådet og bedre samarbejde med Parlamentet - dels mobiliseres kræfterne af datoen den 31. december 1992.

Midlerne er velkendte: næsten 300 forslag med henblik på at nedbryde de fysiske, tekniske og skattemæssige barrierer.

Bestræbelserne er ved at lykkes: fire femtedele af Kommissionens forslag er allerede vedtaget og omsætningen af dem i medlemsstaternes lovgivning går stadig hurtigere.

Takket være en udbredt anvendelse af princippet om gensidig anerkendelse er hele sæt af lovregler med henblik på fri bevægelighed for varer og tjenesteydelser blevet erstattet af systemer, der er åbne, fælles eller forenelige medlemsstaterne imellem. Man opnåede hurtigt fri bevægelse for kapital, hvilket har virket som en drivkraft.

Hvad angår standardiseringen og procedurerne for offentlige udbud er der fælles regler, som kendes af alle. De nye lovbestemmelser om banker og finansieringsinstitutter tjener nu som modeller.

Grænsekontrollen af varer er gradvis, men hurtigt ved at forsvinde. Takket være en grundlæggende reform af de indirekte afgifter er man nået frem til at kunne anvende princippet om afskaffelse af toldformaliteterne. De vigtigste former for dobbeltbeskatning af virksomhederne er afskaffet. De fremskridt, der er gjort med hensyn til anerkendelse af etableringsretten, ækvivalens mellem kvalifikationsbeviser og fri bevægelighed i et område uden indre grænser, fremmer arbejdstagernes mobilitet og bringer Europas borgere nærmere til hinanden.

Europas økonomiske miljø er allerede blevet dybtgående ændret. Virksomhederne har ikke været blinde herfor, men er fulgt med udviklingen, som de ofte har været forud for, og de har åbnet sig udadtil og forbedret deres konkurrenceevne.

Under gennemførelsen af alt dette har Kommissionen nøje gjort rede for fremskridtene og for de vanskeligheder og nye arbejdsopgaver, der har meldt sig.

Den væsentligste del af arbejdet er gjort, men der mangler endnu nogle vigtige politiske beslutninger, inden man når til en fuldstændig afskaffelse af grænsekontrollen, navnlig af personer.

Endelig står der både for Fællesskabet og dets medlemsstater tilbage at forvalte det indre marked og kontrollere dets funktion.

DEN ØKONOMISKE OG SOCIALE SAMHØRIGHED

Den styrkelse af den økonomiske og sociale samhørighed i Fællesskabet, som er omtalt i Den Fælles Akt, er væsensforskellig fra gennemførelsen af enhedsmarkedet pr. 31. december 1992. Det kræver længere tid at skabe en sådan samhørighed. De strukturpolitiske foranstaltninger, der er gennemført på grundlag af dokument KOM 100, har sat gang i udviklingen og muliggjort betydelige fremskridt.

Alt tyder på, at disse bestræbelser bør fortsættes, selv om de seneste tal viser, at udviklingen går i retning af en mindskelse af forskellene mellem regionernes udviklingsniveau.

Nogle af de vigtigste grunde til forsinkelserne er ulighederne med hensyn til infrastrukturer, kvalificeret arbejdskraft og erhvervsuddannelsesmuligheder. F.eks. er andelen af unge 15-19-årige under erhvervsuddannelse i de tre mindst udviklede medlemsstater kun omkring halvt så stor som i de tre mest udviklede lande.

Selvfølgelig kan Fællesskabet ikke påtage sig alt, men de første evalueringer tyder på, at resultaterne af de bestræbelser, der er udfoldet siden 1988, i det store og hele har været positive. Overførslerne til de mindst velstående regioner er af betydeligt omfang, målt i forhold til den frembragte økonomiske velstand. I visse medlemsstater er de økonomiske følgevirkninger heraf umiskendelige. Således forventes Fællesskabets støtte at bidrage til oprettelsen af omkring 500 000 arbejdspladser i de mindst velstillede regioner og at øge BNI i visse medlemsstater med omkring 3%.

En mere detaljeret gennemgang af målsætningerne bestyrker denne opfattelse.

Samhørighedsbestræbelserne tager først og fremmest sigte på de tilbagestående regioner (mål nr. 1). Der lægges vægt på fire udviklingselementer: nedbrydning af isolationen gennem modernisering af de grundlæggende infrastrukturer, styrkelse af produktionsapparatet (det er i denne forbindelse værd at nævne det vellykkede program, PEDIP, til fordel for den portugisiske industri), styrkelse af de menneskelige ressourcer gennem erhvervsuddannelsesprogrammer samt bedre udnyttelse af landbrugs- og fiskeriressourcerne.

De bestræbelser, der er udfoldet i områder i industriel tilbagegang (mål nr. 2), opfylder nogle grundlæggende krav og har i det store hele givet gode resultater. Ved ressourcfordelingen er der taget hensyn til disse regioners problemer ud fra et overordnet ønske om at modernisere erhvervsstrukturen ved at igangsætte alternative aktiviteter og dermed skabe flere arbejdspladser. Man har derfor koncentreret bestræbelserne om at udvikle virksomheder og erhvervsuddannelsesmuligheder snarere end "hele infrastrukturen", som det tidligere var tilfældet.

Den stigende arbejdsløshed og dens ændrede karakter har desværre fremhævet relevansen af mål nr. 3 og 4 (langtidsledigheden og de unges erhvervsmæssige integration). Men de konkrete resultater står ikke mål med de oprindelige intentioner. I betragtning af den dramatiske stigning i arbejdsløsheden er Socialfondens indsats for ringe (kun 4%), sammenlignet med medlemsstaternes egne bevillinger til aktive beskæftigelsesforanstaltninger.

Sideløbende med den indsats, der gøres for at få gang i en reform af den fælles landbrugspolitik, har EUGFL, Garantisektionen, bidraget til at øge værdien af landbrugsproduktionen (mål nr. 5a).

Endelig er der foranstaltningerne til udvikling af landdistrikterne (mål nr. 5b); der er her tale om nye og finansielt begrænsede initiativer, men de gode resultater har blotlagt uomtvistelige behov og store forventninger. Denne fornyende indsats har vist, hvor vigtigt det er for vore samfund at skabe ligevægt og harmoni mellem by- og landområder.

Strukturforanstaltningerne taget under ét, der i 1987 tegnede sig for 17% af Fællesskabets budget, lægger i 1992 beslag på 27% af bevillingerne. Trods den alvorlige betænkelighed, der kom til udtryk under reformen i 1988, er så at sige alle de disponible bevillinger fra 1989 til 1991 blevet anvendt. Udsigterne for 1992-1993 er lovende. Dette er et bevis på, at partnerskabet med regionerne og medlemsstaterne fungerer tilfredsstillende, hvilket i øvrigt også fremgår af, at bestræbelserne på at styrke samhørigheden blev udvidet til at omfatte Forbundsrepublikken Tysklands fem nye delstater.

Reformen af strukturpolitikkerne fremstår således som et væsentligt fremskridt, også selv om det er nødvendigt med øget fleksibilitet og forenkling, så vore instrumenter bedre kan imødekomme de enkelte regioners konkrete behov.

Man kan ikke bestride, at der er opnået betydelige resultater, hvad enten disse opgøres efter velstandsniveau, vækst, antal oprettede arbejdspladser, miljøeffekt, udenlandske investeringer eller på anden vis. Meget står dog endnu tilbage at gøre, hvis hver region skal have det fulde udbytte af det økonomisk integrerede Europa og de fælles politikker. Dette har Det Europæiske Råd i Maastricht erklæret sig enig i, eftersom det har videreført retningslinjerne fra 1988 og lagt særlig vægt på regionerne i de lande, hvis bruttonationalindkomst pr. indbygger ligger under 90% af gennemsnittet.

DET EUROPÆISKE MONETÆRE SYSTEM

EMS har gennem sin stabiliserende virkning bidraget til gennemførelsen af det indre marked og til fremskridtene hen imod den økonomiske og sociale samhørighed.

Siden den beskedne generelle kursjustering i januar 1987 er der ingen ændringer foretaget i EMS's paritetsgitter, bortset fra en justering i januar 1990 med henblik på at optage liren i den snævre udsvingsmargin, hvilket betød en konsolidering af EMS. Optagelsen af pesetaen og det britiske pund i den brede udsvingsmargin har udvidet området med valutarisk stabilitet i Europa. I denne periode har bestræbelserne på at bekæmpe inflationen generelt nærmet sig hinanden og givet bedre resultater, hvilket vil få en heldig indflydelse på væksten og på oprettelsen af arbejdspladser.

Med denne fremgang har EMS også vist sin evne til at tilpasse sig de internationale begivenheder. Ud over ovennævnte fremskridt på EF-plan har EMS demonstreret sin modstandskraft mod valutakursudsving, hvilket har bidraget til den voksende interesse fra tredjelande, hvoraf nogle har valgt at lade deres valuta følge ecuen.

EMS's stabilitet og tilliden til den snarlige gennemførelse af det indre marked danner grundlag for beslutningen om at igangsætte processen hen imod Den Økonomiske og Monetære Union. Allerede inden revisionen af Traktaten blev der truffet beslutning om at indlede den første fase af ØMU, nemlig fra 1. juli 1990, hvor direktivet om den fuldstændige liberalisering af kapitalbevægelser trådte i kraft.

Hovedformålet med denne fase er at opnå større konvergens mellem de økonomiske politikker, et snævrere samarbejde mellem centralbankerne og en mere ensartet pengepolitik. Den 1. januar 1994 indledes anden fase, hvor der også tilstræbes større konvergens, og hvor der skal oprettes et europæisk monetært institut.

MILJØPOLITIKKEN

Miljøproblemernes omfang, som alle erkender, har fået Fællesskabet til at udforme sin miljøpolitiske indsats i et internationalt perspektiv og knytte den sammen med den politik, det fører på de øvrige områder. Nu er Fællesskabet blevet en af pionererne på dette felt.

Takket være det nye retsgrundlag, der er indført med Fællesakten, har Det Fjerde Miljøprogram (1987-1992) gjort det muligt at sætte mere globalt ind og opnå betydelige fremskridt.

Denne strategi gør, at der nu på talrige områder tages miljøhensyn. Inden for transporten har man gjort en indsats for at reducere forureningen fra biler og fremme anvendelsen af blyfri benzin. Inden for landbruget er der indført klarere regler for gødskning, og de foranstaltninger, der er truffet til at fremme ekstensive dyrkningsmetoder og skovbeplantning af landbrugsjord, har bidraget til at genoprette en mere bæredygtig balance i naturen.

Desuden forskes der nu mere i miljø end før, og virksomhederne har kunnet udnytte nye investeringsmuligheder.

Endvidere har medlemsstaterne forpligtet sig til frem til år 2000 at stabilisere deres CO₂-udledninger på 1990-niveauet. Det er nu op til Rådet at vedtage midlerne hertil.

Endelig er der til strukturfondene afsat betydelige midler til miljøforbedringer, navnlig i de mindst velstillede regioner (mål nr. 1).

POLITIKKEN MED HENSYN TIL FORSKNING OG TEKNOLOGISK UDVIKLING

Takket være Fællesakten har Fællesskabet nu gennem sine forsknings- og teknologiprogrammer fået et grundlag, hvorpå virksomhederne kan udvikle deres konkurrenceevne.

Den stigning i de midler, der er afsat til forskning på Fællesskabets budget (4% i 1992 mod under 3% i 1988), illustrerer dette.

Det andet og dernæst det tredje rammeprogram har lagt op til en mere sammenhængende indsats. Der er fastlagt flerårige foranstaltninger på en række prioriterede områder, som dog stadig er for talrige til, at Fællesskabets indsats kan blive så klar og effektiv som tilsigtet.

Der er blevet forsket mere inden for en række nye områder som f.eks. bioteknologi og miljø. Der er opnået bemærkelsesværdige fremskridt med hensyn til term nuklear fusion. Samtidig styrker de fortsatte bestræbelser inden for nuklearsikkerheden den europæiske ekspertise på et tidspunkt, hvor sikkerhedsproblemerne umiddelbart uden for Fællesskabets grænser bliver stadig mere akutte. Endelig har den vægt, der er lagt på informationsteknologi, bidraget til, at Europa kan forblive nyskabende og aktiv på så vigtige områder som elektronik, datamatik og telematik.

Ud over disse synlige resultater, er der også gjort ganske vist mindre iøjnefaldende, men dog lige så vigtige fremskridt, som bærer vidnesbyrd om den konsolidering, der er opnået siden 1987. Takket være den støtte, der ydes til forskermobilitet og til udbredelsen af kendskabet til videnskabelige resultater i alle medlemsstater, er der nu ved at opstå et europæisk forskningsfællesskab, der kan danne grobund for dialog, udveksling, positiv synergi og innovation.

Men vi må ikke stille os tilfreds med disse resultater. Forskningspolitikken lider af tre alvorlige handicap, hvis den skal kunne tage den udfordring op, der ligger i dagens teknologiske udfordringer. Fællesskabets indsats er - i modsætning til Traktatens henstillinger - blevet udbygget, uden at den er koordineret med de initiativer, der tages i de enkelte medlemsstater. Procedurerne, som normalt kræver, at både Rådet og Parlamentet involveres, er for tunge. Et forskningsprogrammes effektivitet reduceres kraftigt, når der skal mere end to år til for at få det vedtaget. Rammeprogrammet skal fortsat være udgangspunktet, men der skal lægges mere vægt på, at det bliver sammenhængende og selektivt.

Endelig må det konstateres, at visse arbejdsmetoder, der var hensigtsmæssige og afpasset efter de problemer, Fællesskabet stod over for for ti år siden, f.eks. inden for informationsteknologien, nu ikke mere hverken passer til virksomhedernes forskning eller til kravet om løbende tilpasning til den rivende udvikling på det teknologiske område.

DEN SOCIALE DIMENSION

Den i 1985 genoptagne dialog mellem arbejdsmarkedets parter og anvendelsen af Fællesaktens bestemmelser om arbejdstagernes sikkerhed og sundhed førte til, at Det Europæiske Råd kunne vedtage Fællesskabspagten om Arbejdstagernes Grundlæggende Arbejdsmarkedsmæssige og Sociale Rettigheder. Dette skabte fornyet interesse for den sociale dimension. Som vi må konstatere, har det ikke været muligt at få alle Kommissionens forslag i henhold til Pagten vedtaget, men processen er i gang. I Maastricht blev der skabt det institutionelle grundlag for nye fremskridt på dette område.

På arbejdsmiljøområdet er der til dato vedtaget tolv direktiver på grundlag af Traktatens artikel 118 A og især rammedirektivet af juni 1989 betyder et afgørende fremskridt. Ganske vist indeholder disse direktiver minimumsforskrifter, men der er dog alligevel ofte tale om store sociale fremskridt, selv i landene med den højeste standard (blot ét eksempel: direktivet om skærmarbejde, som er særlig vigtigt, fordi man regner med, at hver anden arbejder inden udgangen af dette tiår vil have skærmarbejde).

På dette klare kompetencegrundlag vil Fællesskabet snart stille og roligt og i overvejende enighed have opbygget en arbejdsmiljølovgivning, der består af minimumsforskrifter, som dog er helt nødvendige, hvis arbejdstagernes sikkerhed og sundhed skal beskyttes.

Med hensyn til arbejdstagernes frie bevægelighed er grundforskrifterne gamle, men de reelle muligheder for mobilitet henover grænserne er blevet styrket, i og med at der er vedtaget bestemmelser, der skal forbedre vandrende arbejdstageres sociale tryghed, samt et direktiv om indførelse af en generel ordning for gensidig anerkendelse af eksamensbeviser.

Både Fællesskabets lovgivning og domspraksis har været kraftigt medvirkende til i praksis at fastslå det grundlæggende princip om ligebehandling af mænd og kvinder.

På erhvervsuddannelsesområdet har Fællesskabet sideløbende med videreførelsen af ERASMUS-programmet, der er undergået en betydelig udvikling, i de seneste år fremmet programmer, som f.eks. COMETT, FORCE, PETRA, EUROTECHNET og LINGUA, der tager sigte på udveksling, innovation og tilegnelse af fremmedsproget.

På sundhedsområdet gennemføres programmet "Europa mod Kræft", der blev vedtaget på foranledning af Det Europæiske Råd i Milano, med deltagelse af fremtrædende specialister. Formålet hermed er at øge kendskabet til denne sygdom og fremme initiativer og samarbejde på dette område.

Den sociale dialog, som i et klima af udbredt skepsis blev lanceret i januar 1985 i forståelse mellem Sammenslutningen af Industri- og Arbejdsgiverorganisationer i De Europæiske Fællesskaber (UNICE), Det Europæiske Center for Offentlige Virksomheder og Den Europæiske Faglige Samarbejdsorganisation (EFS), har godt hjulpet af udsigten til det indre marked udviklet sig lidt trægt, men dog ikke uden at der har kunnet registreres betydelige resultater.

Fra 1985 til 1991 er der blevet vedtaget otte fælles udtalelser. De vigtigste af de aftaler, der er indgået, vedrører betingelserne for indførelse af ny teknologi (marts 1987), arbejdsmarkedets omstillingsmuligheder (januar 1991) og adgangen til erhvervsuddannelse (september 1991). Men især den 31. oktober 1991 var en skelsættende dato for den sociale dialog, fordi arbejdsmarkedets parter på denne dag indgik en aftale, der eksplicit åbner mulighed for overenskomster

på fællesskabsplan. Denne aftale har i betydeligt omfang inspireret den overenskomstmæssige del af den sociale protokol, der blev vedtaget i Maastricht af 11 medlemsstater.

På Det Europæiske Råds møde den 8. og 9. december 1989 i Strasbourg havde elleve stats- og regeringschefer allerede vedtaget Fællesskabspagten om Arbejdsgernes Grundlæggende Arbejdsmarkedsmæssige og Sociale Rettigheder, som understreger, af hvor fundamental betydning sammenhængen mellem økonomisk fremgang, jobskabelse og arbejdets tilrettelæggelse er i Det Europæiske Fællesskab. Senere er der blevet udarbejdet et handlingsprogram til gennemførelse af denne pagt. To år efter dens vedtagelse har Rådet ikke levet op til forventningerne, da stort set ingen af direktiverne er blevet færdigbehandlet.

For at råde bod herpå har Det Europæiske Råd i Maastricht i den førømtalte sociale protokol vedtaget de bestemmelser, der er nødvendige for, at retningslinjerne i Socialpagten kan føres ud i livet. Dette skulle gøre det muligt at komme videre. Det må man da i det mindste håbe, når der kan træffes beslutninger med kvalificeret flertal, og hvis den politiske vilje, der kom til udtryk i Maastricht, får konkrete udtryk.

FINANSREFORMEN FRA 1988

Efter Det Europæiske Råds møde i februar 1988 og efter vedtagelsen af den interinstitutionelle aftale i juni samme år blev der indført en række vigtige nyskabelser med hensyn til Fællesskabets finansiering.

Disse beslutninger havde til formål at få fastlagt en finansiell ramme, der gav både fællesskabsinstitutionerne og medlemsstaterne mulighed for at træffe deres politiske og finansielle dispositioner på et stabilt og sammenhængende grundlag.

Denne finansreform var bygget op om følgende tre elementer:

- den såkaldte budgetdisciplin skulle sikre, at der kom styr på udgiftsudviklingen
- Fællesskabet skulle i fem år (1988-1992) sikres tilstrækkelige og stabile midler, der var garanteret op til visse lofter udtrykt i BNI
- ordningen for Fællesskabets egne indtægter skulle baseres på en snævrere sammenhæng mellem medlemsstaternes indbetalinger til Fællesskabets budget og deres økonomiske bidragsevne (indførelse af den "fjerde indtægt").

De erfaringer, der er gjort indtil nu, har været tilfredsstillende, da Fællesskabets indsats nu er blevet mere sammenhængende og gennemskuelig. De lofter, der var blevet fastlagt for Fællesskabets egne indtægter, er på intet tidspunkt blevet overskredet. Dog har man måttet ændre de finansielle overslag, fordi uforudselige begivenheder på verdensplan (foreningen af de to Tysklande, udviklingen i Øst- og Centraleuropa samt i det tidligere Sovjetunionen, Golf-krigen) har bevirket, at Fællesskabet har måttet påtage sig et ansvar på en række nye områder.

Den interinstitutionelle aftale har ubestrideligt bidraget til, at budgetproceduren nu forløber bedre, og at budgettet bliver vedtaget til tiden. Man har således kunnet undgå de "småkrige", som tidligere alt for ofte var kendetegnende for konfrontationen mellem de to budgetmyndigheder Rådet og Parlamentet. Det kan dog ikke nægtes, at denne positive udvikling er blevet hjulpet godt på vej af en række gunstige forhold. Eksempelvis skal blot nævnes en større økonomisk vækst end forventet, en i første omgang moderat udvikling i landbrugsudgifterne samt det forhold, at der ikke har været tale om uheld i forbindelse med Fællesskabets låntagning og -givning.

Generelt er de to målsætninger for reformen blevet nået. Budgetdisciplinen har fungeret efter hensigten, da de betalingsbevillinger, der er opført på budgettet, har holdt sig et godt stykke under de lofter, der blev fastsat for de egne indtægter. De finansielle overslag har muliggjort en kontrolleret og progressiv udvikling i udgifterne efter den prioritering, der blev vedtaget i 1988, og har dermed også gjort det muligt at sikre finansieringen af iværksættelsen af Fællesakten.

ANDEN DEL

MAASTRICHT: MÅLENE

På baggrund af det foregående er der ingen grund til ikke at anvende samme metode som i 1988, dog med de nødvendige ændringer som følge af Maastricht-aftalerne.

Disse aftaler har på flere måder understreget de retningslinjer, der gjaldt for 1988-reformen: man skal udnytte alle fordelene ved det store fælles økonomiske samarbejdsområde, styrke den økonomiske og sociale samhørighed, anvende de interinstitutionelle samarbejdsregler og håndhæve budgetdisciplinen.

Men skal Maastricht give de ønskede resultater, skal der desuden tages hensyn dels til Fællesskabets stadig større rolle i international sammenhæng og de perspektiver, der åbner sig som følge af den nye traktat om den Fælles Udenrigs- og Sikkerhedspolitik, dels til ønsket om at gøre EF mere demokratisk, navnlig ved at øge Europa-Parlamentets beføjelser.

De forslag, Kommissionen har fremsat om nedenstående tre hovedemner kan således ses som en naturlig fortsættelse af den dynamiske udvikling, der førte fra Den Fælles Akt til Maastricht-Traktaten:

- Fællesskabets optræden udadtil
- den økonomiske og sociale samhørighed
- tilvejebringelse af gunstige vilkår for Europas konkurrenceevne.

FÆLLESSKABETS OPTRÆDEN UDADTIL

De voldsomme begivenheder, der er indtruffet efter Berlin-murens fald og Golf-krigen, har utvivlsomt givet Fællesskabet et nyt internationalt ansvar og har samtidig skabt store forventninger både hos dets traditionelle partnere og i lande, der ønsker at blive dets partnere.

For samtlige europæiske lande og alle vore naboer, mod syd såvel som mod øst, fremstår Det Europæiske Fællesskab som den vigtigste garant for fred, demokrati og økonomisk vækst.

En konsolidering af denne rolle er nødvendig, hvis vi vil styrke vores tilstedeværelse og vores indflydelse for at opnå større stabilitet i en verden, hvor den gensidige afhængighed bliver stadig mere udtalt og sårbarheden derfor større.

Fællesskabet er i højere grad end dets vigtigste partnere blandt industrilande afhængigt af omverdenen: én ud af fire arbejdspladser afhænger af handelen med lande uden for EF. Fællesskabet har i højere grad end andre nære forbindelser med udviklingslandene. Det er mere sårbart over for de økonomiske, sociale og befolkningsmæssige konsekvenser af den utilstrækkelige udvikling i nabolandene, det være sig mod øst eller syd.

Men det vil være illusorisk at tro, at vi skal forsøge at gøre alting på én gang. Fællesskabet skal således tilpasse sig situationen uden at sprede sig for meget, hvilket betyder, at det skal kunne udstikke en kurs, fastlægge sine prioriterede mål og endelig tilpasse og styrke sine midler.

Udstikke kursen

Det fremgår med al tydelighed, at der stilles stadig større krav til Fællesskabet under indtryk af den seneste tids store begivenheder, bl.a. indførelsen eller genindførelsen af demokrati samt skabelsen af nye stater i Europa, den ustabile situation, risikoen for konflikt og den underudvikling, der kendetegner landene syd for Middelhavet.

Fællesskabet skal først og fremmest bidrage til at øge sikkerheden og stabiliteten i et Europa under omkalfatring.

Fortsættelsen af vore foranstaltninger til gavn for de dårligst stillede lande er inspireret af den samme ansvarsfølelse og ønsket om at give konkret udtryk for vor solidaritet og styrke demokratiet og respekten for menneskerettighederne.

Et af vore mål har altid været at tilstræbe en afbalanceret udbygning af vore økonomiske og politiske relationer med resten af verden. Derfor må vi i højere grad integrere udenrigspolitikken, handelspolitikken og udviklingssamarbejdet og desuden koordinere disse fællesskabsforanstaltninger med de andre økonomiske og handelsmæssige organisationer.

Endelig må Fællesskabet kunne klare nødsituationer og være forberedt på nye grænseoverskridende problemer (indvandring, bekæmpelse af forurening og narkotikamisbrug) samt uforudsete internationale begivenheder og den række af konflikter og tragedier, de ofte medfører.

For at kunne føre en sådan politik må Fællesskabet på én og samme tid bidrage til åbning af markederne, hvortil kommer dets egne foranstaltninger, og drage omsorg for koordinering med de vigtigste partnerlande og desuden, som det allerede er sket med godt resultat, med de store internationale organisationer: Den Internationale Valutafond, Verdensbanken, Den Europæiske Bank for Genopbygning og Udvikling samt de regionale udviklingsbanker.

Prioriterede områder

Landene i Central- og Østeuropa og Samfundet af Uafhængige Stater (SNG)

Fællesskabet har i de sidste tre år deltaget direkte i den stadig større indsats for at hjælpe landene i Central- og Østeuropa.

Hvad angår disse lande fik Kommissionen til opgave, i samarbejde med de store internationale organisationer, at koordinere de hjælpeaktioner og andre foranstaltninger, som gennemføres af 24 industrilande.

Fællesskabet deltager først og fremmest på følgende tre områder: faglig og økonomisk bistand (PHARE-programmet), fødevarehjælp og betalingsbalancestøtte. Denne politik skal videreføres og udvides til at omfatte andre lande i regionen og i første række, når de opfylder betingelserne, til de nye stater i det tidligere Jugoslavien. Det betyder, at der må ske en forøgelse af de hertil afsatte bevillinger, hvad enten det sker inden for rammerne af vore traditionelle aftaler eller i henhold til de "Europa-aftaler", der er indgået med henblik på en nærmere associering. Polen, Tjekkoslaviet og Ungarn bliver inden længe omfattet af sådanne Europa-aftaler. Andre lande vil komme til.

Hvad angår USSR traf Det Europæiske Råd allerede i december 1990 beslutning om et fagligt bistandsprogram samt om fødevarehjælp. Foranstaltningerne blev iværksat under store vanskeligheder på grund af den interne udvikling i landet. De nye republikkers enorme behov nødvendiggør omfattende international bistand med bidrag fra mange sider. Fællesskabet har hidtil spillet en afgørende rolle, alene i kraft af den omfattende økonomiske støtte, det har besluttet at yde. Også på dette område må der forventes en forøgelse af udgifterne afhængigt af den interne udvikling i de nye uafhængige stater og de nye aftaler, der snart vil blive indledt forhandlinger om, samt det samarbejde, der bør etableres.

Vort ansvar over for Middelhavslandene

Ligesom det er tilfældet med Central- og Østeuropa har Fællesskabet på grund af sin historiske og geografiske tilknytning til Middelhavsområdet et særligt ansvar over for disse lande.

De fleste af Middelhavslandene lider under manglende stabilitet, meget stor befolkningstilvækst, store migrationer og stor arbejdsløshed. Disse problemer, især Maghreb-landenes, er også vores, da de har stor indflydelse på sikkerheden i regionen og skaber et migrationspres mod Fællesskabet. Derfor er det vigtigt fortsat at støtte de økonomiske reformer i disse lande og den efterhånden større tilslutning til demokratiske værdier og fremgangsmåder.

Finansprotokollerne, der er indgået for perioden 1992-1996, er det vigtigste instrument i Fællesskabets middelhavspolitik. De omfatter betydelige lån fra Den Europæiske Investeringsbank til langsigtede foranstaltninger. Det kan vise sig nødvendigt at styrke dem.

Desuden spiller Fællesskabet en rolle i forbindelse med drøftelserne om regional økonomi som led i fredsforhandlingerne i Mellemøsten. Dette vil på et tidspunkt nødvendiggøre en særlig indsats sammen med andre for at fremme regionens økonomiske og sociale udvikling, samtidig med at der må gøres noget for at lette forståelsen og samarbejdet mellem de implicerede lande.

Styrkelse af udviklingssamarbejdet

Fællesskabets forpligtelser over for partnerne i Afrika, Latinamerika og Asien er fortsat en af hjørnestenene i dets udenrigspolitik. En formindskelse af indsatsen ville være meningsløs på et tidspunkt, hvor gældsætningen og den øgede risiko for ustabilitet kræver en stærk politisk tilstedeværelse og gode økonomiske forbindelser.

Fællesskabet har vist, at det står ved sine forpligtelser, i og med at det har vedtaget en flerårig finansiel ramme med øgede midler til AVS-landene og landene i Asien og Latinamerika. Indholdet af Fællesskabets indsats er således fastlagt i hovedtræk; tilbage står at styrke sammenhængen mellem Fællesskabets og medlemsstaternes foranstaltninger og at gøre vor økonomiske støtte mere effektiv. Det vil i den forbindelse være absolut nødvendigt at opføre den 8. Europæiske Udviklingsfond på budgettet fra og med 1995 ved at indarbejde den i den fælles politik for udviklingssamarbejde. Det drejer sig om at styrke sammenhængen i den europæiske indsats og gøre den mere effektiv.

Afhjælpning af nødsituationer

Fællesskabet bør være i stand til over alt i verden at hjælpe befolkningsgrupper, der udsættes for ekstraordinære problemer som følge af konflikter, naturkatastrofer eller epidemier. Det har hertil afsat stadig større ressourcer i form af personale og penge.

Da der er tale om uforudsete, hastende foranstaltninger, er det nødvendigt med enkle procedurer, der muliggør en hurtig indsats. Som følge af Fællesskabets ansvar udadtil kan man ikke tolerere politisk ubeslutsomhed eller bureaukratiske forviklinger.

Derfor har Kommissionen taget initiativet til at oprette Det Europæiske Kontor for Humanitær Nødhjælp, der løbende vil få tildelt midler, der kan mobiliseres meget hurtigt. Disse midler - økonomiske såvel som materielle - giver Fællesskabet helt konkrete muligheder for at bringe den fornødne hjælp frem til de pågældende lande.

Midler

De nye arbejdsopgaver, der er pålagt Fællesskabet, kræver en række specifikke, permanente instrumenter:

- den faglige og økonomiske bistand, der gradueres efter forholdene i hvert enkelt tilfælde, er altid et vigtigt samarbejdsinstrument, når det drejer sig om landene i Central- og Østeuropa og de uafhængige stater i SNG
- finansprotokollerne er fortsat rammen omkring samarbejdet med landene i Middelhavsområdet, og hertil kommer EIB-lån til langsigtede foranstaltninger
- lånoptagelses-/långivningsinstrumenter, som der stilles sikkerhed for via budgettet
- udviklingssamarbejdet, herunder den planlagte fødevarehjælp (AVS, ALA samt andre udviklingslande)
- humanitær nødhjælp.

Af klarheds- og effektivitetshensyn bør det ved udarbejdelsen af det årlige budget angives, hvilke midler der afsættes til hvert af ovennævnte instrumenter.

Fra 1988 til 1992 steg det beløb, der var afsat til eksterne foranstaltninger, fra 1,2 mia. ECU til 3,6 mia. ECU, idet der skete en fordobling fra 1990 til 1991.

Som følge af den usikkerhed, der hersker med hensyn til den internationale udvikling, er det meget vanskeligt at opstille pålidelige udgiftsoverslag. Men i betragtning af den vægt, som Fællesskabet nu tillægger den økonomiske og finansielle indsats udadtil, foreslås der en fordobling af budgettildelingen fra 1992 til 1997, idet Fællesskabet overtager udgifter, som ellers ville have påhvilet medlemsstaterne. Af forsigtighedshensyn skal en del af disse bevillinger (900 mio. ECU) henlægges i en reservefond til afhjælpning af ekstraordinære situationer, f.eks. hvor der er brug for supplerende nødhjælp, sikkerhedsstillelse for lån og uforudsete enkeltforanstaltninger.

ØKONOMISK OG SOCIAL SAMHØRIGHED

STRUKTURPOLITIKKER TIL FORDEL FOR REGIONERNE

Det Europæiske Råd i Maastricht bekræftede ikke blot de principper, som lå til grund for 1988-reformen, men understregede også den politiske betydning af økonomisk og social samhørighed som et grundlæggende element i opbygningen af Fællesskabet. De vedtagne retningslinjer skal føre til et sammenhængende og solidarisk Fællesskab som det nødvendige fundament for en politisk union. Selv om strukturfondene spiller en væsentlig rolle, er det dog fællesskabspolitikkerne som helhed, der bidrager til at styrke denne samhørighed, således som det fremgår af den nye traktats artikel 130 B. Kommissionen har i vid udstrækning taget hensyn hertil i sine forslag om maksimalisering af fordelene ved det store marked, i sin gennemførelse af konkurrencepolitikken og i sine forslag til en reform af den fælles landbrugspolitik.

For at vende tilbage til strukturfondene, så fungerer disse efter reformen i 1988 på grundlag af nye principper, der er baseret på koncentration om de vanskeligst stillede regioner, samt på planlægning, partnerskab og komplementaritet. De grundlæggende principper for reformen er sunde og har stået deres prøve. De bør derfor fortsat være bestemmende for fondenes aktiviteter frem til 1997.

Men der kan og bør ske forbedringer for at øge effektiviteten af strukturpolitikkerne. Dette bør ske gennem forenkling af beslutningsprocedurerne, styrkelse af partnerskabet på grundlag af en mere klar ansvarsfordeling mellem staten og regionerne, systematisk evaluering samt øget fleksibilitet i overensstemmelse med de reelle behov, uden at dette dog må gå ud over koncentrationsbestræbelserne.

Hvad forenklingen af beslutningsprocedurerne angår, foreslår Kommissionen, at planlægningen sker i to etaper i stedet for de nuværende tre.

Hvad angår en styrkelse af partnerskabet på grundlag af bedre definerede ansvarsområder, er det nødvendigt med en mere præcis ansvarsfordeling mellem regionerne og Kommissionen og en decentralisering af beføjelserne, således at de, der har ansvaret for at gennemføre de enkelte tiltag på stedet, samtidig har ansvaret for foranstaltningernes nærmere indhold og iværksættelsen af programmerne.

Kommissionen bør på baggrund af en klar ansvarsfordeling i øget omfang foretage systematisk evaluering, bl.a. af resultaterne i forhold til den oprindeligt fastlagte målsætning.

Fleksibiliteten bør øges på tre vigtige områder. Det gælder for det første programmer vedrørende tilbagestående regioner, som i givet fald kan udvides til at omfatte foranstaltninger, som for øjeblikket ikke er omfattet. Der tænkes her i første række på foranstaltninger i forbindelse med uddannelse og sundhed.

For det andet bør EF-initiativprogrammerne (hvis principper blev vedtaget i 1988) styrkes. 15 % af strukturfondsmidlerne skal forbeholdes dem. EF-initiativprogrammerne skal koncentreres om nogle få prioriterede spørgsmål, således at indsatsen kan blive koncentreret og effektiv. Som et eksisterende eksempel kan nævnes INTERREG-initiativet (grænseoverskridende samarbejde), som er en succes. Som et fremtidigt eksempel kan man forestille sig en foranstaltning, som ikke oprindeligt var påtænkt, f.eks. til at imødegå følgerne af forandringerne inden for industrien, et forhold som udtrykkeligt er omtalt i den nye traktat. EF-initiativprogrammerne retter sig mod strukturpolitikens målområder og kun i begrænset omfang mod andre områder. Der er afsat en særlig reserve til tilpasning af målområdernes geografiske afgrænsning ud fra statistiske kriterier for at tage højde for de behov, der måtte vise sig under eller efter planlægningen.

Endelig er der behov for større differentiering, så de pågældende landes budgetpolitik orienteres i retning af større disciplin, effektivitet, konvergens og solidaritet. Støtteprocenten vil så kunne tilpasses afhængigt heraf.

Der vil således fortsat eksistere en uundværlig aktionsmargen til imødekommelse af nye behov. Dette falder helt i tråd med de beslutninger, der i 1988 førte til fastlæggelsen af de fem prioriterede mål.

På baggrund af den strukturpolitiske status i første del samt de retningslinjer, som blev lagt af Det Europæiske Råd, går Kommissionen ind for, at indsatsen kommer de udviklingsmæssigt tilbagestående regioner til gode, ved at støtten til de økonomisk vanskeligst stillede af disse forhøjes med to tredjedele og takket være Samhørighedsfonden endda vil kunne fordobles for de af disse regioner, der ligger i de lande, som udgør målgruppen for denne fond.

Tildelingerne til de øvrige strukturpolitiske mål (mål nr. 2, 3, 4 og 5b) tænkes forhøjet med 50%.

Mindre end dette vil gøre det vanskeligt at virkeliggøre beslutningerne fra Maastricht om, at samhørigheden skal være en af Fællesskabets hovedhjørneste. Dette gælder de allerede fastlagte prioriteringer og de nyskabelser, som er indført i Traktaten, bl.a. i forbindelse med den nye målsætning for Den Europæiske Socialfond og med den samfundsmæssige betydning, som udviklingen af landdistrikterne vil få i forbindelse med reformen af den fælles landbrugspolitik.

Det foreslås, at fastlæggelsen af, hvilke regioner der henhører under mål nr. 1, fortsat sker i henhold til de nugældende kriterier. De fem nye tyske delstater optages på listen over de regioner, der henhører under dette mål. Fællesskabet må vise sin solidaritet med de nye delstater ved at yde sit bidrag til dette gigantiske genopbygningsarbejde, hvoraf langt den største del fortsat vil blive båret af den tyske forbundsregering og landets borgere.

På grund af de vedvarende forskelle mellem de mindst og de højst udviklede regioner finder Kommissionen, at der bør ske en ny betydelig forøgelse af strukturfondsmidlerne på to tredjedele - i inflationskorrigerede tal - fra 1992 til 1997. Regionerne i de lande, der er nævnt i Maastricht-protokollen (Grækenland, Irland, Portugal og Spanien), vil yderligere kunne få gavn af den nye samhørighedsfond. De pågældende regioner vil således, for alle fire lande under ét, kunne opnå en samlet forhøjelse af de disponible ressourcer på helt op til 100% i 1997. Regionerne uden for det europæiske kontinent, som døjer med alle de ulemper, der er en følge af deres fjerne geografiske beliggenhed, og som er omfattet af identiske programmer (Poseidon, Poseima, Poseican), ville alle få gavn af denne forhøjelse.

Omstruktureringen af industriområder i tilbagegang er en proces, som langt fra er afsluttet. I betragtning af de gode resultater i forbindelse med mål nr. 2 er det vigtigt, at disse foranstaltninger fortsættes og udbygges.

Fastlæggelsen af støtteområder vil fortsat ske på grundlag af Fællesskabets statistikker over arbejdsløshed og beskæftigelse i industrien. Imidlertid er det ikke muligt ud fra Fællesskabets statistikker at udpege alle de områder, hvis industri for tiden er i tilbagegang, eller at tage højde for virkningerne af forandringer inden for industrien. Det vil derfor være nødvendigt i samråd med de pågældende lande at give Kommissionen en vis skønsmargin, forudsat bestræbelserne for geografisk koncentration kan bibeholdes. Hvis dette ikke sker, vil vi - hvis statistikkerne fortolkes snævert - ikke kunne yde vort bidrag til særlig hårdt ramte regioner, og dette vil gå ud over effektiviteten og det retfærdige i foranstaltningen.

I samme ånd vil der, som tidligere nævnt, blive tilbudt EF-initiativprogrammer, der finansieres af den dertil oprettede reserve, for at tage højde for de situationer, som er beskrevet ovenfor.

Status over gennemførelsen af mål nr. 3 og 4 viser, at en tilpasning er nødvendig, så meget mere som Socialfonden i henhold til Traktatens artikel 123 nu også skal "lette tilpasningen til industrielle ændringer og til ændringer i produktionssystemerne, navnlig ved erhvervsuddannelse og omskoling".

Følgelig må uddannelsestiltag i regioner, som ikke er omfattet af mål nr. 1, 2 og 5b, i højere grad end tidligere koncentrerer omkring foranstaltninger, der kan tjene som forbillede og har innoverende karakter. Midlerne hertil skal gå til foranstaltninger med sigte på erhvervsmæssig integrering af unge og langtidsledige, til befolkningsgrupper, som er udelukket fra arbejdsmarkedet, og som er omfattet af foranstaltninger til erhvervsmæssig reintegrering, men også til arbejdstagere, som er blevet ofre for industriel omstrukturering og ændrede produktionsmetoder.

Foranstaltningerne vedrørende tilpasning af landbrugsstrukturerne (mål nr. 5a) bør revideres i lyset af nødvendigheden af sammenhæng med de ledsageforanstaltninger, der er fastsat i reformen af den fælles landbrugspolitik, og i lyset af udviklingen af landdistrikterne, særlig mål nr. 5b.

Det er nødvendigt at fremme udviklingen af landdistrikterne. For uanset at der er store forskelle mellem de landdistrikter, der er omfattet af mål nr. 5b, kæmper mange af dem med de samme alvorlige problemer: fortsat beskæftigelsesnedgang inden for landbrugssektoren, voksende forskel mellem by og land for så vidt angår den service, der står til rådighed for mennesker og virksomheder, afvandringen af unge, manglende tiltrækningskraft for virksomheder, skader på miljøet på grund af overudnyttelse eller manglende dyrkning af jorden. Denne situation kan true landdistrikterne, som er en af grundpillerne i den europæiske udviklingsmodel. Derfor må der fra politisk hold gribes ind med øgede midler til klart definerede målsætninger.

Politikken for udviklingen af landdistrikterne er således blevet en afgørende faktor i den økonomiske og sociale samhørighed og skal tilgodese den tredobbelte funktion - den produktionsmæssige, den sociale og den miljømæssige - som Fællesskabets landdistrikter har.

Politikken for udvikling af landdistrikterne skal sikre, at der fortsat er et tilstrækkeligt antal landbrugere opretholdes, beskæftigelsen i landdistrikterne spredes på flere erhverv, den fysiske planlægning forbedres, indsatsen for lokaludvikling styrkes, og miljøet udnyttes bedre.

De særlige krav, som udviklingen af landdistrikterne stiller, f.eks. i kraft af selve landbrugets rolle, ville under normale omstændigheder gøre det nødvendigt at etablere et særligt instrument til udvikling af landdistrikterne, som senere ville kunne erstatte EUGFL, Udviklingssektionen. Der skal her blot trækkes et perspektiv op, når det til sin tid bliver muligt at vurdere følgerne af reformen af den fælles landbrugspolitik og resultaterne af de såkaldte ledsageforanstaltninger (til fordel for førtidspensionerede, miljøet, skovrejsning m.m.). Ud fra denne betragtning bør man overveje, om ikke visse foranstaltninger under mål nr. 5a burde være omfattet af landbrugsretningslinjen. I den sammenhæng ville bevillingerne til mål nr 5a stort set blive opretholdt, hvilket dog ikke udelukker en vis nedskæring af bevillingerne til markedsføring og forarbejdning. Dette vil indgå i den generelle koncentrationsstrategi. Foranstaltninger under mål nr. 5a vil da indgå i planlægning og partnerskaber.

Endelig er tiden inde til helt at integrere strukturforanstaltningerne inden for fiskeriet i strukturfondene, for at disse kan komme til at indgå som et naturligt led i strukturpolitikkerne. De zoner og regioner, som i væsentlig grad er afhængige af fiskeriet, er og vil blive udsat for radikale ændringer som følge af den alvorlige og konstante uligevægt mellem fangstkapaciteten og de disponible fiskeressourcer.

I betragtning af de særlige forhold, som gør sig gældende i de regioner og zoner, der er direkte afhængige af fiskeriet, ville der til strukturpolitikkerne kunne føjes et nyt mål nr. 6 vedrørende strukturforanstaltninger til fordel for alle de regioner, som er afhængige af fiskeri. Dets opgave ville være at lette nødvendige omstruktureringer under hensyntagen til de økonomiske, regionale og sociale virkninger. Nogle af de pågældende områder er tilbagestående regioner (mål nr. 1), mens andre ikke er det. De zoner, der er særligt afhængige af fiskeri, bør derfor defineres nærmere. De horisontale foranstaltninger bør ændres til at ledsage omstruktureringer.

I lighed med mål nr. 2, 3, 4 og 5b vil mål nr. 6 få forøget sit tilskud med 50%.

EN SAMHØRIGHEDSFOND TIL FORDEL FOR VISSE STATER

Den samhørighedsfond, som skal oprettes inden den 31. december 1993, vil give en ny dimension til indsatsen for økonomisk og social solidaritet med de vanskeligst stillede medlemsstater (BNP pr. indbygger under 90% af EF-gennemsnittet). Samhørighedsfonden, som der blev truffet beslutning om i Maastricht, vil for disse medlemsstater (Grækenland, Irland, Portugal og Spanien) komme til at spille den samme rolle, som strukturpolitikkerne spiller for regionerne.

Disse landes særlige situation kræver, at der gøres en konkret indsats både for at fremme den økonomiske og sociale samhørighed, og for at konvergenskriterierne for overgangen til tredje fase af Den Økonomiske og Monetære Union til sin tid vil være opfyldt.

Det er i den sammenhæng, den nye samhørighedsfond skal ses.

En samfinansiering fra fondens side vil for så vidt angår miljøspørgsmål være betinget af fællesskabsforskrifter, som kræver betydelige investeringer, hvis de skal kunne gennemføres effektivt, og for så vidt angår de transeuropæiske net, af, at der på grundlag af en generalplan vedtages projekter, som er af betydning for Fællesskabet, og som nødvendiggør betydelige transportinfrastrukturinvesteringer.

Selve fondens karakter påbyder, at Fællesskabet deltager med en høj procentdel (85-90%) af det samlede beløb.

Den anden betingelse for at der kan ydes støtte er, at Rådet i forvejen vedtager et program for økonomisk konvergens, hvis gennemførelse skal følges af Fællesskabet inden for rammerne af den multilaterale overvågning.

I betragtning af, at et af samhørighedsfondens formål er at fremme konvergensbestræbelserne, således at de økonomiske og politiske kriterier, som er fastlagt i forbindelse med Den Økonomiske og Monetære Union, kan være opfyldt, bør der allerede fra 1993 afsættes betydelige midler hertil. Derfor vil Kommissionen allerede i år fremsætte forslag til en forordning om oprettelse og ibrugtagning af en sådan fond.

TILVEJEBRINGELSE AF GUNSTIGE VILKÅR FOR EUROPAS KONKURRENCEEVNE

Forventningerne til 1992 har gjort, at der er sket betydelige fremskridt. Ikke desto mindre har der i de seneste år kunnet konstateres visse svaghestegn inden for Fællesskabets industri. Det viser sig tydeligt ved, at den europæiske industris traditionelle forspring bliver stadig mindre, dens forskningspotentiel eroderes, og dens position, når det gælder fremtidens teknologi, er alt for svag.

Det stadige fald i Fællesskabets færdigvareproduktion mellem 1985 (+ 116 mia. ECU) og 1990 (+ 50,5 mia. ECU) viser, hvor svag den europæiske industris konkurrenceevne er i forhold til USA's og Japans.

Fællesskabets samlede indsats inden for forskning og udvikling er mindre end konkurrenternes. Dets indsats i 1991 svarede således til Japans 10 år tidligere (2,1%); siden da er udgifterne til forskning og udvikling i Japan nået op på 3,5% af BNI. I USA ligger udgifterne til forskning og udvikling konstant på 2,8% af BNI.

Højteknologiske varer udgør næsten en tredjedel af USA's eksport (31%) og over en fjerdedel af Japans eksport (27%), men mindre end en femtedel af Europas eksport (17%).

De faktorer, der i dag er afgørende for konkurrenceevnen, er de menneskelige ressourcer, beherskelsen af fremtidens teknologi og en bedre udnyttelse af fordelene ved et stort marked.

Det er utvivlsomt i første række op til virksomhederne at få styr på disse faktorer, men Fællesskabet som sådant må ikke sidde passivt hen. Det gælder naturligvis både dets vækstevne og dets evne til at optræde over for omverdenen. Der kan ikke være tale om nogen varig politisk indflydelse uden et konkurrencedygtigt erhvervsliv. Jo mere Den Europæiske Union bliver udbygget, desto mere bliver det nødvendigt at sikre virksomhederne vilkår, der er gunstige for deres konkurrenceevne.

I den nye traktat lægges der vægt på dette krav om konkurrenceevne, der gøres til et prioriteret mål for Fællesskabet fra 1993 til 1997. For første gang fastslås det nemlig - i den nye artikel 130 - at industriens konkurrenceevne i et åbent og konkurrencepræget markedssystem er af central betydning. Bestemmelserne om forskning og udvikling udgør udtrykkeligt forbindelsesleddet mellem denne politik og politikken på de øvrige områder. Endelig åbner traktatens afsnit XII mulighed for, at Fællesskabet kan få et infrastrukturnet, der kan sikre, at enhedsmarkedet fungerer effektivt.

Man kan ikke tale om konkurrenceevne, uden først og fremmest at tænke på konkurrencen.

Den er nemlig den vigtigste drivkraft bag de igangværende ændringer; dens fortsatte tilstedeværelse er også den vigtigste betingelse for, at justeringsprocessen får et heldigt udfald. Under tryk fra konkurrencen er en imponerende række omdannelser af Fællesskabets industrielle struktur allerede i gang. Hertil kommer, at den hastighed, hvormed forandringerne sker, især af teknologiske årsager bliver stadig større. Dette gælder både produktionsmetoderne og varerne. Endelig medfører udviklingen inden for en bestemt sektor i stadig højere grad, at man også må tage hensyn til konsekvenserne heraf for andre industriegrene, navnlig underleverandørerne, der i de fleste tilfælde er små og mellemstore virksomheder.

Hvis man ikke på forhånd rationelt foregriber til disse ændringer på fællesskabsplan, er der fare for, enten at tilpasningen bliver langsommere og kommer til at koste mere, hvilket kun er til fordel for vore største konkurrenter, eller at man på nationalt plan griber til enkeltforanstaltninger inden for de forskellige sektorer. Det har allerede tidligere vist sig at være ineffektivt.

For at Fællesskabets indsats, der nødvendigvis må være et supplement til medlemsstaternes og virksomhedernes, kan blive effektiv, må den være baseret på nogle klare principper.

Ansvar og initiativ bør i første række ligge hos virksomhederne. De offentlige myndigheder og virksomhederne bør agere inden for rammerne af Fællesskabets internationale forpligtelser og under overholdelse af reglerne for det indre markeds funktion samt konkurrencebestemmelserne. Ellers vil nogle opnå fordele på bekostning af andre og af hele industriens konkurrencedygtighed. Fællesskabsinstrumenterne skal fortsat være horisontale, men der skal samtidig tages hensyn til de fællesskabsinitiativer, der foreslås i forbindelse med strukturfondene.

Fællesskabet skal i højere grad søge at foregribe og tage højde for disse ændringer, hvilket i øvrigt vil gøre det muligt at nedbringe de dermed forbundne økonomiske og sociale omkostninger. Herudover er det væsentligt at understrege, hvor vigtigt det er at satse på bedre information af erhvervslivet, navnlig de små og mellemstore virksomheder.

Hertil skal føjes, at det forhold, at landenes skatte- og afgiftspolitik efterhånden stadig mere vil nærme sig hinanden, ligeledes vil bidrage til en styrkelse af erhvervslivets konkurrenceevne. Der må især sættes mere på samarbejde mellem virksomheder i forskellige medlemsstater, ligesom man bør søge at undgå forvridninger, der er uforenelige med det indre markeds tilfredsstillende funktion. Endelig bør de byrder, der hviler på navnlig de små og mellemstore virksomheder, så vidt muligt lettes.

Dette kræver ikke nye instrumenter. Det er tilstrækkeligt at tilpasse dem vi har.

Inden vi går over til nettene, hvis betydning er ubestridt, skal to områder, der er vigtige for Fællesskabets indsats, fremhæves, nemlig forskning og uddannelse.

Det må konstateres, at forskningen og den teknologiske udvikling bør tilpasses bedre til virksomhedernes behov. Dette kræver, at subsidiaritetsprincippet (dvs. at Fællesskabet kun sætter ind der, hvor det kan gøre størst nytte) nøje overholdes, og at indsatsen koncentrerer sig om nogle af de vigtigste teknologiske områder, der berører flere sektorer.

Ved siden af de traditionelle forskningsprogrammer vil der således også ske en udvikling af teknologier, der retter sig mod højt prioriterede områder inden for industrien. Valget af disse teknologier skal naturligvis svare til de behov, erhvervslivet har, når det skal forny sig og tilpasse sig til de fremskridt, der gøres på det videnskabelige område, og til de nye former for arbejdstilrettelæggelse.

Den rolle, der tilkommer erhvervsuddannelse og omskoling i forbindelse med de ændringer, der foregår inden for industrien, er der taget højde for i den nyorientering, Den Europæiske Socialfond har fået efter de ændringer, der er foretaget i artikel 123. Der skal fastlægges klare bestemmelser om Den Europæiske Socialfonds indsats, når det gælder forebyggelse af ændringernes negative beskæftigelsesvirkninger, tilpasningen til ændringer i produktionssystemerne og omskoling til nye fag.

Disse nye foranstaltninger vil blive tilrettelagt i samarbejde med medlemsstaterne, de berørte virksomheder og erhvervsuddannelsesinstitutionerne og blive gennemført på arbejdspladserne (praktik) eller på uddannelsesinstitutioner, der formidler almenviden og faglig viden.

Fællesskabet skal - uden forskelsbehandling - kunne sætte ind inden for alle erhvervsgræne og virksomhedsformer. Bestemmelserne om Socialfondens virke vil blive fastlagt i denne ånd.

Endelig - og det er ikke det mindst væsentlige - vil Fællesskabet være med til at etablere og udbygge transeuropæiske net inden for transport, telekommunikation og energi. Det skulle gøre fordelene ved det store fælles økonomiske område endnu større og bevirke, at alle områder får gavn af dem.

Formålet med Fællesskabets indsats er at fremme de nationale nets indbyrdes sammenkobling og interoperabilitet samt adgangen til disse net, således at bl.a. nødvendigheden af at forbinde udkantsområderne med de centrale områder tilgodeses. Fællesskabet vil på grundlag af de overordnede planer fastlægge nærmere retningslinjer og udvalge projekter af fælles interesse. Det vil støtte medlemsstaternes finansielle bestræbelser ved at foretage forundersøgelser og navnlig give lånegarantier eller rentegodtgørelser.

Investeringsprojekterne skal være tilstrækkeligt rentable til, at de i stor udstrækning kan finansieres på almindelige markedsvilkår. Medlemsstaterne skal fortsat have hovedansvaret for planlægningen af infrastrukturerne, medens Fællesskabet afstikker retningslinjerne og påtager sig koordinations- og oplysningsopgaver for at fremme integreringen af nettene.

Foruden denne horisontale indsats kan Fællesskabet gennem Samhørighedsfonden være med til at finansiere projekter på transportområdet, der indgår i programmer af fælles interesse.

For transportens vedkommende vil der for at afhjælpe kø- og overbelastningsproblemerne blive lagt vægt på at udbygge nettene med et højt serviceniveau, nemlig motorveje, vandveje, højhastighedstog, lufttrafikken og kombineret transport.

For så vidt angår telekommunikation bliver det vigtigste mål at forbedre de internationale sammenkoblinger af datanet eller tjenesteintegrerede digitalnet (ISDN) samt at fremme udviklingen af Fællesskabets bredbåndsnet. Fællesskabet bør ligeledes fremme udviklingen af elektroniske forbindelser mellem de forskellige nationale myndigheder.

På energiområdet vil styrkelsen og den gradvise integrering af naturgas- og elektricitetsnettene yde et bidrag til udbygningen af det indre marked og forbedre sikkerheden for vore energiforsyninger.

UDFORMNING AF EN FÆLLES POLITIK PÅ ANDRE OMRÅDER

På områder, der er så vigtige for samfundet som miljø, socialpolitik, sundhed, uddannelse, kultur og forbrugerbeskyttelse, indeholder den nye traktat bestemmelser, der er baseret på subsidiaritetsprincippet. Hvis der er områder, hvor de forskelligartede forhold i medlemsstaterne bør respekteres, så er det disse.

I det traktatudkast, der blev vedtaget i Maastricht, har miljøet opnået en fuldgyldig placering blandt Unionens højst prioriterede mål, som skal kunne nås gennem en bæredygtig udvikling (præamblen, artikel B, artikel 2). Ved fastlæggelsen og iværksættelsen af Fællesskabets politik på andre områder bør der tages miljøhensyn. Følgende mål må søges nået: bevarelse og forbedring af miljøets kvalitet, beskyttelse af folkesundheden, forsigtig og rationel udnyttelse af naturressourcerne samt fremme på internationalt plan af foranstaltninger til løsning af regionale eller verdensomspændende miljøproblemer. Det skal erindres, at finansieringen af sådanne foranstaltninger påhviler medlemsstaterne (artikel 130 S4), med undtagelse af "visse foranstaltninger af fællesskabskarakter" samt foranstaltninger, der medfører store udgifter og derfor gør det berettiget med støtte fra Samhørighedsfonden.

Maastricht-aftalen giver mulighed for at udbygge Fællesskabets sociale dimension gennem en konsolidering af de grundlæggende sociale og arbejdsmarkedsmæssige rettigheder, som er defineret i Socialpagten, og gennem foranstaltninger på så vigtige områder som social udelukkelse, handicappede, fattigdom og integration af indvandrere fra tredjelande.

På de øvrige områder kan selektive foranstaltninger være medvirkende til at forbedre det europæiske samarbejde og gøre det mere gennemskueligt for borgerne.

De initiativer, Fællesskabet allerede har taget på disse områder, længe inden arbejdet med den nye traktat blev påbegyndt, har taget sigte på at styrke medlemsstaternes foranstaltninger og fremme samarbejdet mellem dem, udelukkende med det formål at opnå en synergieffekt på fællesskabsplan. De har derfor nydt godt af bred opbakning fra regeringerne og vakt interesse hos de berørte parter og, mere generelt, i offentligheden.

Inden for folkesundheden f.eks. må "Europa mod Kræft-programmet" videreføres både i form af forskning og med det formål at udvikle samarbejdet mellem stater, sundhedsinstitutioner....

Andre eksempler på samarbejde er erhvervsuddannelsesprogrammerne bl.a. programmer som UNGDOM FOR EUROPA, der stadig løber. De er alle i overensstemmelse med målsætningen om at udbrede kendskabet til indhøstede erfaringer og fremme samarbejde på tværs af grænserne og derved vise, hvor stor en rolle de menneskelige ressourcer spiller.

Endelig er MEDIA-programmet på det audiovisuelle og kulturelle område med til at fremme og støtte de forskellige former for audiovisuel produktion (film, tegnefilm, dokumentarfilm osv.), hvorved distribueringen af film på tværs af grænserne og kendskabet til fremmedsprog styrkes.

Den nye traktat tilskynder os til at fortsætte ad denne vej. Den europæiske forskelligartethed skal udnyttes positivt uden at dette dog må føre til en for kraftig spredning af Fællesskabets indsats, som skal være synlig for alle.

For så vidt angår undervisning, uddannelse og ungdomspolitik åbner den nye traktats artikel 126 nye muligheder for på grundlag af subsidiaritetsprincippet "at fremme samarbejdet mellem medlemsstaterne og om nødvendigt at støtte og supplere disses indsats"; tilsvarende giver artikel 127 Fællesskabet mulighed for at iværksætte "en erhvervsuddannelsespolitik, der støtter og supplerer medlemsstaternes aktioner".

Uddannelsespolitikken skal derfor først og fremmest tage sigte på at fremme kendskabet til fremmedsprog, studenter- og lærermobilitet, udveksling af unge og fjernundervisning. Det skal understreges, at disse foranstaltninger træffes med kvalificeret flertal (fælles beslutningstagning for Rådet og Parlamentet, når der er tale om undervisningsspørgsmål, og i samarbejde med dette, når der er tale om erhvervsuddannelse).

På sundhedsområdet gælder det samme som for undervisningsspørgsmål, nemlig at medlemsstaterne samordner deres politik, og at Fællesskabet søger at fremme dette samarbejde. Målsætningen er helt klar, nemlig at der skal sættes på forebyggelse af sygdomme, herunder narkotikamisbrug, epidemiologi samt information og folkeoplysning.

På det kulturelle område vil man fremme kendskabet til og udbredelsen af kultur, bevarelse og beskyttelse af kulturarven, ikke-kommercielle kulturelle udvekslinger samt litterær og anden kunstnerisk skabende virksomhed.

I den nye traktat får Fællesskabet for første gang til opgave at "bidrage til virkeliggørelsen af et højt forbrugerbeskyttelsesniveau". Der kan i samarbejde med Parlamentet og med kvalificeret flertal i Rådet vedtages særforanstaltninger til beskyttelse af forbrugernes sundhed, sikkerhed og økonomiske interesser. Sigtet hermed er dobbelt, nemlig at styrke det indre marked og sikre borgerne et minimum af beskyttelse og klagemuligheder.

TREDJE DEL

MIDLERNE

INDTÆGTERNES STØRRELSE OG FORDELING 1993-1997

Nyt loft over de nødvendige indtægter i 1997: 1,37% af BNI

Som angivet ovenfor svarer forslaget om at forhøje loftet over de egne indtægter fra 1,20% til 1,37% af Fællesskabets BNI i perioden mellem 1992 og 1997 til en forhøjelse af betalingsbevillingerne på 20 mia. ECU. Den økonomiske vækst er på 2,5% om året.

Forslaget er baseret på en grundig vurdering af de økonomiske virkninger af de beslutninger, der blev truffet i Maastricht. Det vil uden tvivl være berettiget at gå ud fra, at de nationale udgifter inden for visse områder delvis vil blive overtaget af Fællesskabet. Det vil imidlertid være nødvendigt at tage hensyn til de krav, der vil blive stillet til alle medlemsstaternes nationale budgetter i anden fase af Den Økonomiske og Monetære Union.

Behovet for at forhøje loftet over de egne indtægter skyldes først og fremmest den forstærkede samhørighedsindsats (knap 11 mia. ECU), udbygningen af Fællesskabets indsats udadtil og kravet om støtte til etableringen af et miljø, der kan fremme den europæiske konkurrenceevne (net, omlægning af forskningspolitikken, erhvervsuddannelse og omskoling - i alt 3,5 mia. ECU).

Ved vurderingen af det nye loft skal man på den ene side være opmærksom på, at der oprettes en reserve til afholdelse af eventuelle ekstraordinære udgifter (900 mio. ECU).

På den anden side må der reserveres en margin på 0,03% af BNI, som skal gøre det muligt at absorbere eventuelle svingninger i den økonomiske vækst og at ændre loftet over de finansielle overslag i de tilfælde, hvor det måtte være nødvendigt, f.eks. i forbindelse med Fællesskabets indsats udadtil.

Trods den ændring af Fællesskabets politiske prioriteter, der er beskrevet i denne meddelelse, har Kommissionen valgt kun at foreslå relativt beskedne ændringer i oversigten over de finansielle overslag i forhold til perioden 1988-1992.

Udgangspunktet for fordelingen er det samme, dvs. at udgiftsområderne stadig skal være så brede, at den nødvendige fleksibilitet er til stede, og udgiftsområdernes sammensætning skal være forholdsvis ensartet, især med hensyn til valget af finansielle instrumenter og de enkelte udgiftskategoriernes indbyggede dynamik.

Som tidligere vil de finansielle overslag omfatte 6 udgiftsområder.

1. Den fælles landbrugspolitik
2. Strukturforanstaltninger med henblik på økonomisk og social samhørighed
3. Interne politikker af horisontal art
4. Indsats udadtil
5. Administrative midler til institutionernes drift
6. Reserve til dækning af ekstraordinære udgifter

De vigtigste ændringer vedrører det tidligere udgiftsområde 4 (Andre politikker), som deles i to særskilte udgiftsområder, nemlig Interne politikker (nyt udgiftsområde 3) og Indsats udadtil (nyt udgiftsområde 4). Herudover forsvinder det tidligere udgiftsområde 3 (Politikker med flerårig tildeling), og som en følge heraf henvises forskning til Interne politikker.

Sammensætningen af de forskellige udgiftsområder bør desuden tilpasses på en række punkter. Det skal især bemærkes, at:

- udgiftsområde 2 begrænses til udelukkende at vedrøre samhørighedspolitikken. Der indføres to underområder for henholdsvis Strukturfondene, som omfatter strukturforanstaltninger i fiskerisektoren, og Samhørighedsfonden.
- udgiftsområde 3 omfatter samtlige interne politikker. Imidlertid består tildelingen til forskningspolitikken i henhold til de nye bestemmelser i Traktaten af et referencebeløb, som er udtryk for det "samlede maksimumsbeløb".
- udgiftsområde 5 er blevet ændret som følge af, at udgifterne til reduktion af de gamle landbrugslagre er forsvundet, og der er i stedet blevet oprettet tre særskilte underområder, nemlig udgifter til Kommissionens personale og drift, udgifter til Parlamentets, Rådets og de øvrige institutioners personale og drift og ejendomsudgifter for alle institutioner.
- udgiftsområde 6 udvides, idet der oprettes en ny reserve til ekstraordinære udgifter i forbindelse med Fællesskabets udenrigspolitik (humanitære nødhjælpsaktioner, sikkerhedsstillelse i forbindelse med lånoptagning/långivning og uforudsigelige enkeltforanstaltninger). Samtidig hermed reduceres den monetære landbrugsreserve i overensstemmelse med de nye retningslinjer for den fælles landbrugspolitik, som Kommissionen har foreslået, men som Rådet endnu ikke har vedtaget.

KONSEKVENSERNE AF DE RESULTATER, SOM FÆLLESSKABET INDTIL NU HAR NÅET: DE FINANSIELLE MIDLER TIL LANDBRUGSPOLITIKKEN EFTER EN EVENTUEL REFORM

Om de efterfølgende finansielle betragtninger vil have nogen gyldighed afhænger af, om reformen af den fælles landbrugspolitik gennemføres efter de retningslinjer, som Kommissionen foreslog i juli 1991.

Formålet med den foreslåede reform er at bryde med den nuværende praksis, hvorefter der tildeles støtte på grundlag af den producerede mængde, hvilket til stadighed virker som en spore til at øge og intensivere produktionen, uden at der tages hensyn til afsætningsmulighederne. I stedet for næsten udelukkende at være baseret på en prisgaranti bør støtten ligeledes tage form af direkte hjælpeforanstaltninger baseret på landbrugsbedriftenes areal og antallet af husdyr.

Samtidig med at de tre grundlæggende principper (markedsenhed, fællesskabspræference og finansiell solidaritet) bevares, er det hensigten med reformen af den fælles landbrugspolitik:

- at tilpasse produktionen efter den globale situation, som til stadighed er præget af overproduktion
- at gøre hele det europæiske landbrug mere konkurrencedygtigt gennem prisnedsættelser
- at sikre en bedre fordeling af Fællesskabets finansielle støtte, så den i højere grad direkte kommer landmændene til gode
- at hindre en intensivering af produktionen og at fremme en produktions- og erhvervsmæssig differentiering af hensyn til miljøet.

Reformen vil føre til en tilpasning af både indhold og profil af den landbrugsretningslinje, som lægger loft over udgifterne i denne sektor. Der skal således tages hensyn til omkostningerne ved reformen, de nye ledsageforanstaltninger, behovet for at opretholde en tilstrækkelig grad af sikkerhed og ønsket om at sikre en bedre sammenhæng mellem på den ene side de eksisterende strukturforanstaltninger, der skal skabe større samhørighed, og på den anden side de nye instrumenter inden for den fælles landbrugspolitik.

Retningslinjens anvendelsesområde bør dels ændres lidt, dels udvides til at omfatte:

- alle de udgifter, der er direkte forbundet med landbrugspolitikken efter den påtænkte reform, dvs. udgifter til markedsforanstaltninger og de hermed forbundne ledsageforanstaltninger (beplantning med skov, pensionering, miljø samt alle udgifter til braklægning af jord, hvoraf en del for øjeblikket finansieres med midler, der ikke kommer fra EUGFL-Garantisektionen).
- samfinansiering af de nuværende nationale indkomststøtteordninger på landbrugsområdet
- garantifonden for fiskeriet.

Dette er forklaringen på, at det synes nødvendigt at fastholde den retningslinje, der blev vedtaget i 1988, og som begrænser stigningen i landbrugsudgifterne til 74% af væksten i BNI. Det er inden for disse rammer, at udgiftsstyringen og finansieringen af de nødvendige ledsageforanstaltninger skal finde sted.

Lige så snart reformen af den fælles landbrugspolitik er gennemført, vil det være nødvendigt at hæve retningslinjen med 1,5 mia. ECU, hvilket er rimeligt, eftersom dette beløb nøjagtig svarer til de yderligere udgifter, der er opstået som følge af foreningen af de to Tysklunde.

SAMMENSÆTNINGEN AF DE EGNE INDTÆGTER

Det Europæiske Råd besluttede i 1988, at der skulle være større overensstemmelse mellem de beløb, som medlemsstaterne hver især indbetalte, og deres bidragsevne. For at opnå dette blev det vedtaget, dels at udvide de egne indtægter, dels at ændre deres sammensætning. For det første blev beregningsgrundlaget for momsindtægterne reduceret til 55% af BNI, men den maksimale indkaldelsessats blev fastholdt på 1,4%. For det andet blev der indført en yderligere egen indtægtskilde baseret på medlemsstaternes samlede BNI. Formålet hermed var at skabe ligevægt på budgettet mellem indtægter og udgifter.

Med den nye ordning er der skabt et sikkert grundlag for Fællesskabets finansiering. Erfaringen har imidlertid vist, at ordningens struktur kun i beskedent omfang har gjort det muligt at nå den ønskede overensstemmelse med medlemsstaternes bidragsevne.

For som det kunne forudses, har momsindtægternes andel ikke ændret sig, og de udgør stadig i 1992 over 50% af de samlede indtægter. Men det er momsindtægternes degressive karakter, der er hovedårsagen til de skævheder, der er i finansieringssystemet, eftersom de fattigste medlemsstater som regel anvender en stor del af deres BNI til forbrug. Reduktionen af momsregningsgrundlaget i forhold til BNI kan ganske vist begrænse denne ulempe, men for disse medlemslande er det nuværende reducerede grundlag ikke lavt nok, til at der er tilstrækkelig stor overensstemmelse mellem momsgrundlaget og BNI-grundlaget.

For visse andre medlemsstater er den nuværende ordning derimod yderst gunstig, eftersom momsregningsgrundlaget udgør en relativt lille del af deres BNI.

BNI-indtægtsens stigende betydning vil uden tvivl bevirke, at dette problem mindskes. Men dens andel af Fællesskabets samlede indtægter er stadig kun på 20%.

Formålet med den Protokol om Økonomisk og Social Samhørighed, der blev vedtaget i Maastricht, er at styrke de retningslinjer, der blev udstukket i 1988. I Protokollen erklærer Det Europæiske Råd, at det "har til hensigt at tage større hensyn til de enkelte Medlemsstaters bidragsevne i forbindelse med ordningen med egne indtægter og at undersøge, hvorledes der over for de mindre velstillede Medlemsstater kan kompenseres for de regressive elementer, som findes i den nuværende ordning med egne indtægter."

Med henblik herpå kunne der eventuelt foretages følgende to ændringer af reformen fra 1988:

- en yderligere reduktion af momsregningsgrundlaget med det formål at sænke loftet fra 55% til 50% af BNI. En sats på 50% svarer stort set til momsregningsgrundlagets gennemsnitlige andel af Fællesskabets BNI. På denne måde ville de fattigste lande få klart større fordel af reduktionen, og de fordele, der opstår, hvis forholdene er meget forskellige fra fællesskabsgennemsnittet, ville blive mindsket.
- en formindskelse af momsindtægternes andel af Fællesskabets samlede indtægter. For at opnå dette skulle den maksimale indkaldelsessats sænkes fra 1,4% til 1%, hvilket ville føre til en stigning i den fjerde indtægtskilde, BNI-indtægtsens betydning. Herigennem ville der blive taget større hensyn til medlemsstaternes bidragsevne.

Alt i alt ville disse to foranstaltninger umiddelbart føre til et fald i momsindtægternes andel af Fællesskabets samlede indtægter fra 55% til 35%.

Med hensyn til de traditionelle indtægter, som kun i ringe grad afspejler medlemsstaternes bidragsevne, er de faldende, og de udgør på nuværende tidspunkt under 25% af de samlede indtægter.

Kompensationen til Det Forenede Kongerige som følge af den budgetmæssige uligevægt og finansieringen heraf indgår i Fællesskabets finansieringssystem. Kommissionen skal i henhold til afgørelsen om ordningen for Fællesskabets egne indtægter af 24. juni 1988 fremlægge en rapport om dette emne på et senere tidspunkt.

DEN NYE ROLLE, SOM LÅNOPTAGELSE OG LÅNGIVNING SAMT DEN EUROPÆISKE INVESTERINGSBANK, SKAL SPILLE

De finansielle transaktioner, som Fællesskabet og Den Europæiske Investeringsbank (EIB) gennemfører inden for og uden for Fællesskabet, har som regel et forskelligt formål, men de supplerer dog hinanden. Der er et samspil mellem visse af Fællesskabets budgetforpligtelser og EIB's interventioner. Dette samspil kan og bør øges.

Fællesskabets finansielle transaktioner

Fællesskabet har længe kun anvendt lånoptagelses-/långivningstransaktionerne i forbindelse med den mellemfristede finansielle støtte til medlemsstaternes betalingsbalancer og har hermed støttet deres økonomiske konjunkturbedringsprogrammer. Der blev i 1988 indført en særlig foranstaltning, hvorefter der over fællesskabsbudgettet kan ydes garanti for maksimalt 16 mia. ECU.

For to år siden blev lånoptagelses-/långivningstransaktionerne gradvis udvidet til at omfatte tredjelande: først de central- og østeuropæiske lande, derefter staterne i det tidligere USSR og endelig Algeriet. Deres formål blev udvidet, men betalingsbalancestøtte er fortsat hovedformålet. Den garanti over Fællesskabet budget, som disse transaktioner medfører, sikrer modtagerne betydeligt lavere udgifter i forbindelse med deres lånoptagelse.

Disse transaktioner vil i øvrigt udvikle sig. De bør derfor reguleres ved hjælp af en rammeforordning svarende til den, der regulerer Fællesskabets lånoptagelse i forbindelse med betalingsbalancestøtten. Det samlede involverede beløb begrænses naturligvis af mulighederne for at tilvejebringe garantibeløbene i de fremtidige finansielle overslag (garantireserven).

De budgetmæssige garantier anvendes på andre finansielle transaktioner end Fællesskabets lånoptagelse og långivning. De har allerede i nogen tid været anvendt i forbindelse med EIB's långivning til tredjelande og på det seneste for private banklån til det tidligere USSR. I fremtiden vil der i overensstemmelse med Maastricht-dokumenterne blive tale om at garantere finansielle transaktioner i forbindelse med de europæiske infrastrukturer. Der bør derfor til sin tid på grundlag af budgettet og ved samfinansiering med tredjeparter, herunder eventuelt EIB, oprettes en eller flere særlige garantifonde.

Den Europæiske Investeringsbank

Størstedelen af EIB's långivning anvendes til finansiering af projekter i mindre velstående områder af Fællesskabet, især i områder, der omfattes af mål nr. 1 og 2. Erfaringen viser imidlertid, at det vil være hensigtsmæssigt i højere grad at sammenkæde EIB's og strukturfondenes interventioner. Dette fremgår udtrykkeligt af Traktatens nye artikel 130, idet det heri fastsættes, at Banken "under udførelsen af sine opgaver ... letter finansieringen af investeringsprogrammer sammen med støtte fra strukturfondene og andre af Fællesskabets finansielle instrumenter". Som følge heraf må der for Banken opføres bevillingsposter til finansieringen af udviklingsprogrammer.

Banken bør ligeledes spille en aktiv rolle ved finansieringen af de transeuropæiske infrastrukturer og således ved iværksættelsen af de støtteinstrumenter, der finansieres over fællesskabsbudgettet: rentegodtgørelse for egen långivning, samfinansiering af feasibility-analyser, samfinansiering af garantifonde.

Yderligere kan Banken, eventuelt efter en ændring af dens vedtægter og/eller oprettelsen af en filial, påtage sig mere specifikke risici, f.eks. i forbindelse med risikokapitaltransaktioner, globallån til små og mellemstore virksomheder eller finansiering af gennemførelsen af Fællesskabets forsknings- og udviklingspolitik.

Alle disse forslag skal drøftes i samråd med EIB's ansvarlige organer, og visse af dem er allerede behandlet i EIB's styrelsesråd.

TILPASNING AF INSTITUTIONERNES ADMINISTRATIVE MULIGHEDER

De finansielle overslag for 1988-1992 satte meget snævre grænser for institutionernes administrationsudgifter, fordi det i 1988 reelt ikke var muligt for dem at forudse bl.a. de nye opgaver, som Fællesskabet fik overdraget.

Således er det på grundlag af det budget for 1992, som blev vedtaget i december 1991, ikke muligt for institutionerne og især ikke for Kommissionen at fungere administrativt normalt.

Administrationsudgifterne må ikke i den nye finansielle ramme behandles som marginaludgifter. Der må afsættes tilstrækkelige bevillinger hertil i takt med den fortsatte udvikling af Fællesskabets aktiviteter og den deraf følgende forvaltning. Ved fastlæggelsen af den pågældende bevillingsramme skal følgende tilgodeses:

- en effektiv personalepolitik, der er afbalanceret mellem institutionerne, og budgetmæssig planlægning af de hertil svarende udgifter til personale og drift,
- de obligatoriske pensionsudgifter, der vil stige betydeligt i årenes løb,
- en samordnet udvikling inden for samtlige udgifter til bygninger, herunder koordinering af de politikker, som de forskellige institutioner følger på dette område.

Det foreslås derfor at indføre et særligt udgiftsområde benævnt "administrationsudgifter" i de fremtidige finansielle overslag. Dette udgiftsområde skulle omfatte følgende særskilte underlofter:

- Kommissionens personale- og driftsudgifter
- Parlamentets, Rådets og de øvrige institutioners personale- og driftsudgifter
- udgifter til institutionernes bygninger.

Desuden bør det vedtages, at der ved gennemførelsen af en revision af de finansielle rammer i tilfælde af, at der iværksættes nye fællesskabsforanstaltninger, skal tages hensyn til virkningen på administrationsudgifterne, således at især Kommissionen uden at skulle gribe til proceduremæssige kunstgreb får reel mulighed for at gennemføre de politikker, som Fællesskabet beslutter.

BUDGETDISCIPLINEN

Som det fremgår af den tidligere omtalte status over finansreformen fra 1988 er den samlede udgiftsramme for perioden 1988 til 1992 overholdt på trods af de nye udfordringer udefra.

En tilsvarende finansiel ramme er ligeledes nødvendig for perioden 1993-1997 for at gennemføre en stram budgetdisciplin, men også for at sikre overholdelse af Fællesskabets politiske prioriteringer i en femårsperiode. Streng overholdelse af landbrugsudgifterne inden for retningslinjen er et grundlæggende element i forbindelse med budgetdisciplinen.

På denne baggrund bør der foretages en række forbedringer af den interinstitutionelle aftale fra 1988. På grund af revisionsprocedurernes længde har de begrænsende funktioner, der er tillagt henholdsvis de finansielle overslag og det årlige budget, haft en tendens til at blive blandet sammen.

For at sikre en afvejet udvikling i Fællesskabets udgifter i overensstemmelse med Fællesskabets almindelige politik er det nødvendigt, at de tre institutioner efter fælles aftale fastlægger hovedretningslinjerne for den finansielle ramme for 1993 til 1997, ligesom de regler, som de har til hensigt at anvende med henblik på forvaltningen heraf.

Den nye aftale bør derfor videreføres på grundlag af samme principper, men må indeholde tre betydelige ændringer. For det første bør revisionen af lofterne for de finansielle overslag kunne vedtages i Rådet med kvalificeret flertal da den disponible margen i fremtiden ikke kan anfægtes. Dernæst må det være muligt at foretage en mindre omlægning af udgifterne, inden der foretages en revision af de finansielle overslag. Endelig bør man af monetære årsager og af hensyn til en effektiv budgetforvaltning forlade princippet om efterfølgende tilpasning til den faktiske inflation. Dette vil betyde, at hvert budget skal fastlægges under hensyn til den forventede vækstrate og prisstigning.

Denne smidighed, som søges indbygget i reglerne, er hverken udtryk for slaphed eller for, at der gives afkald på nogen af de beføjelser, som Traktaten har tillagt de enkelte institutioner. Derimod viser de tre sidste års erfaringer, at Kommissionen for at bevare sin troværdighed hurtigt må kunne tilvejebringe midler for at tage højde for uforudsete begivenheder uden for Fællesskabet, både til ydelse af nødhjælp eller gennemførelse af et støtteprogram til et land i vanskeligheder.

Kommissionen foreslår derfor, at der afsættes reserver, som Kommissionen kan benytte til at udvide sine muligheder for at yde nødhjælp og øge sine midler hertil uden risiko for i alvorlig grad at forstyrre budgetgennemførelsen at tilvejebringe de nødvendige midler til finansiering af en eventuel garantiudbetaling eller til at gennemføre uforudsete punktuelle interventioner.

I øvrigt vil den landbrugsreserve, der oprettedes under "pakke I", blive opretholdt, dog i reduceret form. Formålet hermed er at kompensere for store og uforudsete udsving i dollarkursen, idet dollaren er den valuta, hvori priserne på verdensmarkedet fastlægges.

Bestemmelserne for benyttelse af disse to reserver skulle være tilstrækkeligt smidige til, at Fællesskabet hurtigt kan reagere på begivenheder, der af klare grunde kræver øjeblikkelig indsats fra Fællesskabets side, som f.eks. hungersnød eller stor flygtningetilstrømning.

Endelig må grundlaget for enhver budgetmæssig intervention fra Fællesskabets side være en præcis begrundelse ved henvisning til et bedre cost-effectiveness-forhold og anvendelse af subsidiaritetsprincippet. Igangværende foranstaltninger bør regelmæssigt tages op til fornyet behandling især ved de årlige budgetbehandlinger, hvorved det undersøges, om disse principper er overholdt. De tre institutioner må for at hindre en for stor spredning af bevillingerne enes om ikke at oprette eller videreføre budgetposter, der ligger under et bestemt beløb.

Den således justerede finansielle ramme skal muliggøre en strammere forvaltning af udgifterne, hvilket er det nødvendige modstykke til en indsats, der i højere grad bygger på subsidiaritetsprincippet og forfølger mere selektive mål under en mere fleksibel anvendelse af de eksisterende instrumenter.

FINANSIELLE OVERSLAG

<u>Forpligtelsesbevillinger</u> (mia ECU 1992)		<u>1987</u>	<u>1992</u>	<u>1997</u>
I	Den fælles landbrugspolitik	32,7	35,3	39,6
II	Strukturforanstaltninger (herunder Samhørighedsfonden)	9,1	18,6	29,3 //
III	Interne politikker (ikke strukturforanstaltninger)	1,9	4	6,9
IV	Politikker over for tredjelande	1,4	3,6	6,3
V	Administrationsudgifter (og tilbagebetalinger)	5,9	4	4
VI	Reserver	0	1	1,4
I alt		<u>51</u>	<u>66,5</u>	<u>87,5</u>
<u>NØDVENDIGE BETALINGSBEVILLINGER</u>		49,4	63,2	83,2
- i procent af BNI		1,05%	1,15%	1,34%
<u>Loft for egne indtægter</u> <u>i procent af BNI</u>		(ikke loft) (undtagen moms = 1,40%)	1,20%	1,37%
NB: Årlig gennemsnitlig stigningstakt for BNI				
- 87-92 (faktisk)		3,1%		
- 92-97 (forventet)		2,5%		

ISSN 0254-1459

KOM(92) 2000 endelig udg.

DOKUMENTER

DA

01

Katalognummer : CB-CO-92-046-DA-C

ISBN 92-77-41023-X

Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer
L-2985 Luxembourg